







تأليف

محمد الشريف
عضو المكتب الفني وسكرتير لجنة الشئون الدستورية بمجلس الشيوخ

الطبعة الأولى

١٩٣٨

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الكتاب

تقدمة

حضرة صاحب السعادة محمد محمود خليل بك

رئيس مجلس الشيوخ

« على هامش الدستور » كتاب له من عظمة الدستور مظانة ومن روعة الدستور قبس . وأنى لأقدمه فى غبطة وسرور الى كل من يهمه من الدستور والحياة الدستورية الشرح والبيان . والى كل الذين يعنيهم أن يعلموا كيف حضر الدستور وان يعرفوا التقاليد التى جرى العمل عليها فطالت كأنها من نصوص الدستور وأن يطلعوا على المقارنة بين الدستور المصرى وغيره من دساتير العالم . ليستخلصوا من ذلك ما شاءوا من الحقائق والأوضاع ، فى وجازة تغنى عن المطولات ، وفى وثوق يكفل الرشد والصواب . وسيشعر الذين عناهم البحث والتنقيب يوما فى شئون الدساتير فكابدوا من ذلك الجهد والنصب وناءوا بأثقال المطولات والكتب ان المؤلف قد جاز مثلهم هذه الشقة على بعدها وأنه قد حمل الجهد بعد ذلك من أطيب الثمرات ، فهو قمين بالشكر وجدير بالثناء . واذا استطاع مؤلف ناشىء لم يفارق حلقة الدرس الا من عهد غير بعيد أن يقدم للحياة النيابية هذه البواكير الحسان كان لنا ان نهنئه بهذا الفلاح المبكر ، وأن ننتظر ما وراء هذا الغراس الجميل من ثمر جليل . وبين هذا وذاك أزجى أمانىّ للكتاب ومؤلف الكتاب م؟

٣ يوليه سنة ١٩٣٨

محمد محمود خليل

كلمة الاستاذ الجليل الدكتور وايت ابراهيم
وكيل كلية الحقوق وأستاذ القانون الدستوري

لما كانت مصر حديثة العهد بالنظام الدستوري ، وما تزال تقطع المرحلة الأولى في سبيل توطيد أحكامه وتدعيم تقاليده ، كان من الطبيعي ان يختلف المشترعون والساسة والكتاب في وجهات النظر عند حدوث بعض الازمات السياسية ، فيكيفها كل حسب تقديره ويقيم الأدلة على صحة ما يذهب اليه ، فاذا طالع القارىء هذه البحوث الفقهية حار في ترجيح احدى الكفتين .

وقد يكون العمل السياسي - المختلف عليه - مخالفا للنص الدستوري أو الروح أو اللياقة أو النزاهة أو الذوق أو التقاليد ، وقد يكون مطابقاً للدستور ولكنه بعيد عن التبصر السياسي لهذا كانت السوابق الدستورية في كل دولة هي التي تعطي لاحكام الدستور قالبها النهائي .

والدساتير وان تكن في الواقع منتمية لأسرة واحدة في انجلترا وفرنسا وبلجيكا ومصر ، الا أن كل دستور منها له قالبه الخاص بحكم تقاليد كل دولة وسوابقها الدستورية .

ولقد شبه بعض العلماء الحياة الدستورية بالانسان أو الباخرة أو الآلة الميكانيكية وهم يقصدون بهذه التشبيهات الى ان الانظمة الدستورية مهما اكتملت فهي عرضة للمرض أو التوقف أو العطل ، فاذا ما عالجها الاخصائيون علاجا صحيحا ناجعاً ، برأت واستردت نشاطها وقوتها .

فالخلاف السياسي اذن ، والتصادم بين السلطات في أمر من الامور هو المحك الذي يدعم التقاليد الدستورية ويكيفها حسب الغاية المثلى ، لان هذا الخلاف مهما اشتد وتشعبت نواحيه لا بد وأن ينتهي الى حل معين ثابت ، وهذا الحل هو التقليد المنشود .

وهكذا كلما تعددت أوجه الخلاف بين السلطات ، كلما تعددت تبعا لها التقاليد في مختلف النواحي ، فلا تمضي السنون حتى يأخذ الدستور قالبه النهائي .

ولقد اطلعت على هذا المؤلف النفيس القيم الذى يعتبر بحق مرجعا هاما جليلا للشئون والابحاث الدستورية ، فالفيت مؤلفه القدير قد استوعب هذه المادة استيعابا دقيقا وحذق اسرارها العميقة ، فعمد الى تسجيل التقاليد المصرية على ضوء المقارنات الدستورية العالمية والاعمال التحضيرية المصرية وبوبها تبويبا منظما حديثا يسهل على الباحث مشقة الدراسة والبحث فى المراجع المختلفة ، فجاء شاملا وافيا يستحق الاعجاب والتقدير والثناء .

وانى أهنىء الاستاذ محمد الشريف بهذا العمل الجليل ، كما افخر بمجهوده القيم الذى دل على سعة اطلاعه وتعمقه فى هذه الدراسة الدستورية ، ويضاعف زهوى وفخارى أن يكون هذا السفر النفيس ثمرة من غرس زميل نابه كان يوما فى مقدمة أبنائى الطلبة النوابغ الذين توسمت فيهم حمل رسالتنا الى مصر المتوثبة الناهضة وأبناء الجيل الحديث .

٤ يوليه سنة ١٩٣٨

د [signature]

بيان

حدانى الى وضع هذا الكتاب عاملان :

الاول : تسهيل مهمة البحث على المشتغلين بالمسائل الدستورية .

الثانى : المحافظة على ذلك التراث الثمين من التقاليد البرلمانية لتكون هدى لنا فى حياتنا النيابية .

فلقد لاحظت أثناء قيامى بادارة مكتب رئيس مجلس الشيوخ ان الخلاف كثيراً ما كان يثار حول تفسير نص من نصوص الدستور ويشتد الجدل وتتشعب مسالك البحث ويصعب الوصول الى الرأى الصواب . وتزداد هذه الصعوبة كلما اقتضى الحال سرعة الفصل .

ولما كان على الباحث ان يرجع دائما الى اصل القانون واعماله التحضيرية ليتعرف غرض الشارع وحكمة وضعه للنص . فقد كانت محاضر جلسات لجنة الدستور هى المرجع الاول للباحثين كما ان السوابق الدستورية كثيرا ما وجهت البحث وجهة خاصة وكثيرا ما كان فى الادلاء بها فصل الخطاب .

والرأى عند رجال الفقه جميعاً ان التقاليد اذا ما استقرت اصبح لها حكم القانون .

وكان لزاما على الباحث ان يرجع الى الدساتير الاجنبية والى كتب الشراح الاجانب اذا لم يجد فى الاعمال التحضيرية للدستور وفى التقاليد البرلمانية ما فيه غنيته . وهذا العمل فوق صعوبته يستنفد كثيرا من الوقت والجهد .

لمست هذه الحال عن قرب فتبين لى مبلغ حاجة رياسة المجلسين واعضائهما وموظفيهما بل وكل مشتغل بالشئون الدستورية الى كتاب يجمع بين دفتيه الاعمال التحضيرية لكل مادة من مواد الدستور على حدة ، مؤيدة باهم السوابق البرلمانية فى المجلسين منذ مبدأ الحياة النيابية الى اليوم ، مشفوعة بتلخيص وجيز لاقوال الشراح المصريين والاجانب مع عقد مقارنة بين مواد دستورنا واهم الدساتير

الاجنبية وبخاصة الدستور الفرنسى والبلجيكى . ورأيت استكمالا للبحث ان ارجع لمحاضر اللجنة الاستشارية التشريعية *Le Comité Consultatif* وهى اللجنة التى احالت اليها الحكومة مشروع الدستور لصوغه فى القالب القانونى . ولقد ترجمت هذه المحاضر مع ذكر اهم التعديلات التى أدخلتها اللجنة على كل مادة من مواد الدستور .

واتماما للفائدة رأيت ان الحق بالجزء الاول للكتاب جزءاً آخر خاصاً بتقارير اللجان البرلمانية وابحاثها الدستورية فى المجلسين مع الاشارة دائما الى موضع البحث عند الكلام على النص .

وان هذا الكتاب الذى أضعه بين يدى القراء ، ان ادعيت لنفسى بعض الفضل فى وضعه فان لزملائى كل الفضل فى تشجيعى على الاسراع فى اخراجه الى حيز الوجود بما بذلوه لى من عون صادق وما اسبغوه على من عطف خالص .

وتلك خطوة قد هدانى الله الى خطوها فان تكن موفقة فذلك ما احمد الله عليه وما توفيقى الا بالله عليه توكلت واليه أنيب .

١٦ يوليه سنة ١٩٣٨

مراجع الكتاب

محاضر لجنة وضع المبادىء العامة للدستور (لجنة الثمانية عشر)

محاضر اللجنة العامة لوضع الدستور (لجنة الثلاثين)

محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية

Le comité consultatif.

مضابط مجلسي الشيوخ والنواب .

كتاب الاوضاع البرلمانية لفؤاد بك كمال

كتاب القانون الدستوري للدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت .

كتاب « القانون السياسي » لاوجين بيير طبعة سنة ١٩٢٤

Traité de Droit Politique *par* EUGÈNE PIERRE.

كتاب « القانون الدستوري » لليون دوجي طبعة سنة ١٩٣١

Traité de Droit Constitutionnel *par* LÉON DUGUIT.

كتاب « القانون الدستوري الفرنسي والمقارن » لاسمن طبعة سنة ١٩٢١

Droit Constitutionnel Français et comparé *par* A. ESMEIN.

كتاب « الدساتير الحديثة » لدارست طبعة سنة ١٩٣٢

Les Constitutions Modernes *par* DARESTE.

كتاب « القانون الدستوري » لجوزيف بارتلمي طبعة سنة ١٩٢٦

Droit Constitutionnel *par* JOSEPH-BARTHELEMY.

كتاب « رئاسة المجالس النيابية » لهنري ريبير طبعة سنة ١٩٠٨

La présidence des Assemblées Politiques *par* HENRY RIPERT.

كتاب « الدستور البلجيكي » لتونيسن طبعة سنة ١٨٧٩

La Constitution Belge *par* J. J. THONISSEN.

كتاب « الحكومة الانجليزية » للورنس لويل طبعة سنة ١٩١٠

Le Gouvernement de L'Angleterre *par* A. LAURENCE LOWELL.



الجزء الاول

فهرس هجائى لمواد الدستور

الموضوع	صفحة
حرف « ل »	
حرف « م »	

أمر ملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستورى للدولة

نحن ملك مصر

بما أننا ما زلنا مذ تبوأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نطلب الخير دائماً لامتنا بكل ما فى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التى نعلم أنها تفضى الى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة .

ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها تعيش فى ظله عيشاً سعيداً مرضياً وتتمكن به من السير فى طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملى فى إدارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك فى نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزاتها التى هى تراثها التاريخى العظيم .

وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما تتجه اليه عزائمنا حرصاً على النهوض بشعبنا الى المنزلة العليا التى يؤهلها لها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوء المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين وأممه .

أمرنا بما هو آت :

الباب الاول

الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ — مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي.

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : ورد عن هذه المادة فى صفحة ١ من مجموعة محاضر هذه اللجنة ما يأتى : —

دولة الرئيس — لنبحث المبادىء الأساسية واحدا بعد الآخر مبتدئين بشكل الحكومة.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن تكون الحكومة ملكية دستورية وراثية فى عائلة محمد على طبقا لقانون الوراثة الحالى.

معالى احمد طلعت باشا — ألا يحسن أن نذكر أن مصر مستقلة ذات سيادة وحكومتها ملكية دستورية الخ .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا معلوم بالبداهة بدليل أن الأمة تشرع لنفسها.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — النص على هذا لا محل له فى الدستور لأنه متعلق بالمركز الدولى للبلد وتقريره يكون فى المعاهدات لا فى القوانين.

دولة الرئيس — فى القانون النرويجى نص قد يفى بالغرض الذى يشير اليه طلعت باشا يمكننا اقتباسه فنقول ان مصر مملكة حرة مستقلة غير قابلة للتجزئة ولا يجوز التنازل عن شيء من أراضيها .

التقاليد البرلمانية

مجلس النواب جلسة ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ :

دعى البرلمان الى عقد دورة غير عادية لنظر معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر وبريطانيا العظمى — وهذه المعاهدة وقع عليها أعضاء الهيئة الرسمية المصرية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ فى قاعة لوكارنو بلندن — وجاء على لسان رئيس مجلس الوزراء فى (مجلس النواب) - ان تمتع مصر بالاستقلال معترف به فى المادة الثالثة ونصها « تنوى مصر أن

المادة (١) يقابلها:
- المادة ٣ فى الدستور البلجيكى ، المادة ٢ من دستور ايطاليا
- والمادة ١ و٢ من دستور استونيا ، المادة ٢ من دستور النرويج
- والمادة ١ من دستور الدانمرك ، المادة ٢ و٣ فقرة أولى من دستور تشيكوسلوفاكيا

تنص المادة الأولى من الدستور المصرى على أن مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة . ويلاحظ أن معظم الدساتير الأوربية لم يرد بها مثل هذا النص لأنه يتعلق فى الواقع بالمركز الدولى للدولة أكثر مما يتعلق بنظام الحكم الداخلى فيها . ==

تطلب الانضمام الى عصبة الامم وبما أن حكومة صاحب الجلالة فى المملكة المتحدة تعترف بأن مصر دولة مستقلة ذات سيادة فانهـــا ستؤيد أى طلب تقدمه ... »

وفى جلسة ١١ نوفمبر سنة ١٩٣٦ :

تناقش المجلس فى تقرير لجنة الشؤون الخارجية عن هذه المعاهدة وجاء فى هذا التقرير تحت عنوان حقوق مصر كدولة مستقلة — « لاشك فى أن أحكام المعاهدة قد حققت لمصر سيادتها واستقلالهـا وان من مظاهر هذه السيادة وآثارها مانصت عليه المادة الثالثة فى أن مصر تنوى

وبعد مناقشة تقرر أن يكون المبدأ الأول هو :

حكومة مصر ملـكية دستورية وراثية فى أسرة محمد على .

اللجنة العامة لوضع الدستور : وورد عن هذه المادة فى صفحة ١٢ وما بعدها من مجموعة محاضر هذه اللجنة مايأتى : —

تلى القرار الأول وهذا نصه :

تكون الحـكومة ملـكية دستورية وراثية فى سلالة محمد على .

حضرة محمود أبو النصر بك — أطلب أن يزاد على هذه العبـارة كلمة سبقت المناقشة فيها وهى كلمة « مستقلة » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الاضافة الآن لا محل لهاالآن القرارات المطروحة الآن للنظر ليست هى النصوص الدستورية النهائية وأرى أن تنحصر المناقشة الآن فى نقد القرارات التى وضعت كما هى بغير تعرض الى ما تجب اضافته فانه سيضاف الى هذه النصوص عند التحرير شىء كثير من الأحكام والتفاصيل .

حضرة محمود أبو النصر بك — المقام يسمح ببحث هذه المسألة الآن لأنه سبق التعرض لها ولست أجهل أن لجنة التحرير ستشتغل بوضع النصوص المفصلة ولكن لجنة التحرير لا تستطيع أن تزيد شيئا على المبادىء العامة والذى نحن بصدده الآن مبدأ عام سبقت المناقشة فيه وترك للجنة العامة البت فيه نهائيا .

= أما نص المـادة بأن « مُـلك مصر لا يجزأ ولا ينزل عن شىء منه » فالمقصود به أن « سلطانها لا يتجزأ » — بدليل النص الفرنسى لهذه المادة Les droits de Sonveraínté sont indivisbles et Inalienables.

ومثل هذا المعنى ورد بالدستور البلجيكى

Les limites de l'Etat, des provinces, et des communes ne peuvent être changées...."

كما ورد ايضا فى الدستور النرويجى

Le royaume de Norvège est un Etat libre, independant, indivisible et inalienable.

أما ما جاء فى الدستور المصرى من « أن حكومة مصر ملـكية وراثية وشكلها نيـابى » فالمقصود به أن حكومتها ملـكية وراثية دستورية . والملـكية الدستورية نظام تكون فيه سلطة الملك مستمدة مباشرة من الدستور والقوانين . وبناء على ذلك تكون حقوق الملك واضحة المعالم والحدود — هذا وقد قرر الأمر فى الـكريم الصادر فى ١٣ ابريل سـنة ١٩٢٢ النظام المتبع فى وراثة العرش .

وهذا النص مقتبس من الدستور النرويجى أيضا

La forme du gouvernement est celle d'une monarchie limitée et hereditaire.

سعادة اسماعيل أباظه باشا — هذه مسألة سبق التكلم فيها واختلفت اللجنة الفرعية بشأن النص عليها فلماذا لا يعاد طرحها الآن لنفصل فيها معكم .

معالى الرئيس — سأتلو عليكم ما ورد بشأن هذه المادة فى التقرير .

وتلا معاليه العبارة الخاصة بها .

سعادة اسماعيل أباظه باشا — لقد كشفت لنا عبارة التقرير عن موطن الخلاف فى هذه المادة وأرجو أن يأذن معالى الرئيس عند عرض كل قرار للمناقشة بتلاوة ما ورد بشأن ذلك القرار فى تقرير اللجنة الفرعية .

حضرة محمود أبو النصر بك — اذا أنا طلبت اضافة كلمة « مستقلة » فليس لأنى أرى رأى من يقولون أن مسألة الاستقلال أمر داخلى محض فليس هو كذلك وانما هو داخلى وخارجى فى آن واحد ونحن فى ظروف تحتم علينا أن ننص على هذه الكلمة فى تعريف شكل الحكومة لأن مسألة الاستقلال تناولتها الأبحاث وأخذ بعض الكتاب منا ينكرونها حتى بعد التصريحات الرسمية. فحق علينا أن نأتى بهذه الكلمة فى تبيان شكل حكومتنا قطعا لهذا النزاع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح زيادة على ما اقترحه حضرة أبو النصر بك اضافة أخرى يكون بها النص هكذا (حكومة مصر ملكية حرة مستقلة ذات سيادة) وأن يضاف بعد كلمة (وراثية) عبارة (اعتمادا للأمرين الصادرين بتاريخ كذا وكذا) وهما الأمر الكريم الصادر باعلان الاستقلال والأمر الكريم الصادر بتنظيم وراثة العرش وأن يضاف بعد عبارة (فى سلالة محمد على) عبارة (وهذه القواعد لا تمس) وذلك تمهيدا لمبدأ آخر أريد النص عليه وهو مبدأ سيادة الأمة لأنه ملحق بالمبدأ السابق وقد اقترحت النص على ذلك فى اللجنة الفرعية وأقرر الآن أن الحق الذى اكتسبته الأمة انما هو نتيجة جهادها وليس مستمدا من سلطة أخرى فلها الحق اذن أن تنص فى دستورها على أنها مستمسكة به الى النهاية حتى لا يكون دستورنا منحة بل مستمدا من الأمة التى لها الحق أن تضع دستورها وأن تقرر مصيرها بنفسها. وهذا يستدعى النص على المبدأ فى الدستور وقد كان مقبولا بالاجماع فى اللجنة الفرعية وانما اختلف على النص وعدمه وأرجو أن توافق اللجنة العامة على وجوب النص .

الانضمام الى عضوية عصبة الأمم . . . . ومن مظاهر السيادة أيضا مانصت عليه المادة الثانية من تساوى البلدين فى التمثيل السياسى بسفراء معتمدين بالطرق المرعية . ولمصر مطلق الحرية فى علاقاتها مع الدول الأجنبية» — وقد وافق المجلس على هذا التقرير .

مجلس الشيوخ جلسة ١٦ نوفمبر سنة ١٩٣٦ :

تناقش المجلس فى تقرير لجنة الشؤون الخارجية عن المعاهدة المصرية الانجليزية الذى جاء فيه « وقد تأكد اعتراف انجلترا باستقلال مصر وسيادتها انه عند حدوث خلاف بينها وبين انجلترا بشأن تطبيق أحكام هذه المعاهدة أو تفسيرها واذا لم يتيسر تسوية الخلاف بالمفاوضات بينهما يرفع الأمر الى عصبة الأمم لتحله بمقتضى أحكام عهدها بشأن الدول التى يرتبط بعضها مع بعض بمعاهدات وفى ذلك التساوى بين الطرفين».

وجاء فيه « هذه حال مصر بعد المعاهدة نلخصها

سيـــادة ، واستقلال ، ومساواة ، واطلاق حرية ، واستئثار بشؤوننا ، وكسب مكان بين الأمم المجيدة(١)

وقد وافق المجلس على هذا التقرير .

حضرة محمود أبو النصر بك — أقترح أن يفصل هذا المبـدأ عن المبدأ السابق وأن يقصر البحث الآن على شكل الحكومة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — المبدآن مرتبطان وأرى أنه يحسن البت فيهما معا .

سعادة منصور يوسف باشا — لى اقتراح خاص بالقرار الأول وهو أن يكون نصه هكذا : حكومة مصر ملكية دستورية ذات سيادة وراثية فى عائلة محمد على وملكها يلقب بملك مصر والسودان .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لقد نص على ذلك فى موضع آخر .

---

(١) هذه المعاهدة التى صادق عليها البرلمان المصرى هى فى الواقع نتيجة لعدة محاولات بدأت منذ نهضت مصر تطالب باستقلالها فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩١٨ — ففى ١٧ يوليه سنة ١٩٢٠ قدم الوفد المصرى مشروع معاهدة الى لجنة اللورد ملنر . نصت المادة الأولى منه على أن « تعترف بريطانيا العظمى باستقلال مصر . وتنتهى الحماية التى أعلنتها بريطانيا على مصر فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩١٤ هى والاحتلال العسكرى وبذلك تسترد مصر كامل سياداتهـا الداخلية والخارجية وتكون دولة ذات نظام دستورى » — ولـكن هذه المفاوضات أخفقت لأن اللجنة لم تقبل ادخال التحفظات التى أبديـهـا الأمة المصرية على مشروعها قبل اجراء المفاوضات الرسمية . وأهم هذه التحفظات وجوب النص صراحة على الغاء الحماية — وســنة ١٩٢١ جرت مفاوضات أخرى بين الحكومة المصرية برياسة المغفور له عدلى يكن باشا وبين اللورد كيرزون وزير الخارجية البريطانية يومئذ — وقد وقف اللورد فى أول جلسة يسأل الوفد المصرى عن برنامجه — فأجابه المغفور له عدلى باشا « برنامجنا ينحصر فى أن مصر تريد استقلالها والغاء الحماية أما الضمانات فهى أمر يعنيكم ، ونحن مستعدون للمناقشة فيها على هذا الأساس . وقد فشلت هذه المفاوضات أيضا لأسباب عديدة أهمها ان الحكومة البريطانية اشترطت أن ترابط القوات البريطانية فى مصر فى أى مكان ولأى زمان .

وفى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أصدرت بريطانيا العظمى من جانبها وحدها تصريحا ألغت فيه الحماية واعترفت بأن مصر دولة مستقلة ذات سيادة ولـكنها احتفظت لمطلق رأيها بأمور أربعة حتى يحصل الاتفاق عليها بمفاوضات حرة تجرى بين البلدين — وهذه التحفظات هى الدفاع عن مصر ، وحماية المواصلات البريطانية ، وحماية الأجانب والأقليات ، ومسألة السودان .

وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور المصرى وتكونت أول وزارة دستورية برئاسة المغفور له سعد زغلول باشا وجرت بينه وبين المستر مكدونالد رئيس الوزارة البريطانية يومئذ محادثات لم تستغرق أكثر من ثلاث جلسات .

وفى ســنة ١٩٢٧ جرت محادثات أخرى بين المغفور له عبد الخالق ثروت باشا رئيس الحكومة المصرية ووزير خارجيتها وبين السير أوستن تشمبرلن وزير الخارجية البريطانية اذ ذاك وأفضت الى مشروع عرض على الوزارة المصرية فرفضته لأنه « لا يتفق فى أساسه ونصوصه مع استقلال البلاد وسيادتها ويجعل الاحتلال العسكرى البريطانى شرعيا » .

وفى سنة ١٩٢٩ جرت محادثات بين صاحب الدولة محمد محمود باشا رئيس الوزارة المصرية وبين المســتر هندرسن وزير الخارجية البريطانية يومئذ وعلى أثرها قدم المستر هندرسن الى الحكومة المصرية مقترحات عرضت فى سنة ١٩٣٠ على البرلمان المصرى ففوض الوزارة القائمة برياسة صاحب الدولة مصطفى النحاس باشا فى أن تتفاوض فيها مع الحكومة البريطانيــة للحصول على اتفاق شريف وطيد يوثق عرى الصداقة بين البلدين .

وفى مارس سنة ١٩٣٠ سافر الوفد الرسمى واستمرت المفاوضات مع المستر هندرسن الى ٨ مايو سنة ١٩٣٠ ولـكنها أخفقت لعدم الاتفاق على مسألة السودان — وفى ســنة ١٩٣٢ تحدث صاحب الدولة اسماعيل صدقى باشا رئيس الوزارة المصرية مع السير جون سيمون وزير الخارجية البريطانية يومئذ تمهيدا للدخول فى مفاوضات .

سعادة منصور يوسف باشا — لكنى أقترح أن يجمع النصان فى صدر الدستور لأن فى ذلك ضخامة وعظما .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — العبــارة الأخيرة من اقتراح سعادة منصور باشاواردة فى باب السلطة التنفيذية ولسنا الآن بصدد التبويب والتنسيق وانما نعرض القرارات للنقد والتمحيص أما اختيار المكان اللائق بنص معين فيجب أن يترك للجنة التحرير .

حضرة محمد على بك — النص المقترح وضعه بشأن استقلال مصر وما الى ذلك يمكن اقتباسه من عبارة تقرير اللجنة الفرعية فانه يتضمن النص الذى كان اقترحه معالى طلعت باشا ولذا أقترح أن نأخذ الصيغة الواردة بالتقرير كما هى فيكون النص هكذا :

(مصر دولة حرة مستقلة ذات سيادة غير قابلة للتجزئة ولا يجوز التنازل عن شيء من أراضيها وحكومتها ملكية دستورية وراثية فى سلالة محمد على) .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — طلبت مثل هذا النص فى تقريرى الخاص وانى أتلو على حضراتكم العبارة التى ذكرتها فى تقريرى وهى : أن اللجنة أقرت المبدأ الذى نصت عليه المادة باجماع الآراء وانما وقع الخلاف فى أنه يجوز النص فى الدستور على ما اقترح أنه يضاف الى هذه المادة من أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة أو لا يجوز وذلك باعتبار أنه أكثر ارتباطا بالدول منــــه بنظام مصر الداخلى الذى هو مناط أحكام الدستور كما جاء بتقرير اللجنة .

وحيث أن كون هذا النص أكثر ارتباطا بعلاقة مصر بالدول منه بنظام مصر الخ . هو مما يدعو الى وجوب النص على مثل هذا فى الدستور (١) لأن الدستور كما يجب أن ينص فيه على الأحكام المتعلقة بنظام مصر الداخلى يجب أيضا أن ينص فيه على ما يتعلق بعلاقاتها بالدول (٢) أنه كلما كان ما ينص عليــه فى الدستور أكثر ارتباطا بعلاقة مصر بالدول يكون الداعى الى النص عليه فى الدستور أكيد . على أن كون الحكومة ملكية دستورية لا يقتضى أن الدولة مستقلة ذات سيادة فان كثيرا من الحكومات ملكية دستورية وليست مستقلة ذات سيادة .

وأما وصفنا للحكومة بأنها دستورية فلأن الحكومة هى التى توصف بأنها دستورية دون الدولة وبأنها نيابية فلأن بعض الحكومات تكون دستورية دون أن تكون مسئولة أمام السلطة التشريعية فلا تكون نيابية كحكومتى المانيا والولايات المتحدة فان وزارة كل من المملكتين ليست مسئولة أمام مجلسها النيابى وان كانت دستورية . وهذه هى القاعدة التى انبنت عليها مسئولية الوزارة امام المجلس النيابى فلا بد من النص عليها فى الدستور .

حضرة توفيق دوس بك — اؤيد حضرة المكباتى بك فى ان يضاف الى النص عبارة (طبقا للأمرين الصادرين بتاريخ كذا وكذا) وان يذكر فى ختام النص ان القواعد الواردة به لاتنقض ولا تمس — وانى وان كنت لا اوافق حضرة المكباتى بك على النص على سيادة الأمة فى هذا الموضع الا ان للنص على عدم المساس بالقواعد التى سيتضمنها القرار الأول أهمية كبرى فقد اتفقنا فى اللجنة الفرعية على أن نأخذ بكل تطبيقات مبدأ سلطة الأمة دون النص عليه حتى لا يفهم من النص عليه جواز تغيير شكل الحكومة فى المستقبل. فاذا قررنا الآن عدم جواز المساس بالمبادىء التى يتضمنها القرار الأول وجاء دور النص على مبدأ سيادة الأمة يكون قد زال الحرج الذى كان يمنع من تقرير ذلك النص . أما ما يقترحه سماحة السيد البكرى من النص على أن الحكومة نيابية فلا أرى لزوما اذ لافرق بين الحكومة النيابية والدستورية والنص الذى يدور عليه البحث الآن فيه أن حكومة مصر دستورية وفى هذا ما يغنى عن وصفها بأنها نيابية .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — عبارة (أن الحكومة نيابية) التى اقترحتها أقصد بها هناك فرقا بين ما يسمونه Gouvernement Representatif أى حكومة نيابية وما يسمونه Gouvernement Constitutionnel اى حكومة دستورية فمثل المانيا قديما والولايات المتحدة الآن لا تسمى حكومتها نيابية لأنها غير مسئولة امام مجلس النواب .

معالى توفيق رفعت باشا — لعل سماحة السيد البكرى يريد أن يذكر فى النص ان الحكومة برلمانية فان الحكومات توصف بأنها برلمانية او غير برلمانية فالبرلمانية هى التى يختار وزراؤها من أعضاء البرلمان كانجلترا وفرنسا الا

ما ندر ويكون وزراؤها مسئولين امام الهيئة النيابية وغير البرلمانية ما ليست كذلك كالولايات المتحدة فان وزراءها لا يختـارون من اعضاء المجالس التشريعية وليسوا مسئولين امامها وكلا النوعين يطلق عليه اسم الحكومة الدستورية ولكن النوع الأول يسمى حكومة دستورية برلمانية والثانى يسمى حكومة دستورية غير برلمـانية والأحكام التى اقتبسناها من الدساتير المختلفة هى احكام الحكومة البرلمانية فيصح ان ننص على ذلك ايضا فى شكل الحكومة.

حضرة على ماهر بك — النص على أن الحكومة نيابية أو برلمانية لا أخالف فيه ولا أتمسك به اذ يكفى عندى أن ينص فى الدستور على قواعد الحكومة البرلمـانية ومن هذه النصوص يفهم شكل الحكومة . ولكنى أوافق على رأى حضرتى المكباتى بك ودوس بك وأضيف تأييـدا لهما أن النص على عدم المساس بشكل الحكومة له نظير فى الدستور الفرنسى فانه ينص على أن شكل الجمهورية لا يمس . كذلك أوافق على الصيغة الأصلية التى اقترحها حضرة محمد على بك وأطلب أن يضاف اليها اقتراحات حضرتى المكباتى بك ودوس بك .

حضرة محمد على بك — أنا أوافق على ما قاله حضرة ماهر بك وأقول أن الصيغة ترضى سماحة السيد البكرى .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — وأنا موافق .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص المقترح خطأ من حيث مبناه وان كان معناه مقبولا فان وصف الحكومة بأنها ملكية غير صحيح لأن هذا الوصف انما يصدق على الدولة لا على الحكومة فاذا وضعنا لفظ دولة بدلا من لفظ حكومة لم يعد فى مقدرنا بعد ذلك أن نصفها بأنهـــا وراثية فان هذا اللفظ لا ينصرف الا الى الملك وقد أردت أن ألفت النظر الآن الى ما فى تركيب العبارة من التنافر والى أنه يحسن عند التحرير أن يجزأ النص الى جملة أجزاء فيوضع كل جزء فى المكان اللائق به فى أبواب الدستور .

حضرة توفيق دوس بك — المهم أن لجنة التحرير لا تخرج عن هذه المبادىء ولها بعد ذلك أن تجزىء فيها ما تشاء وتضع الصيغ المناسبة فى الأماكن اللائقة .

معالى الرئيس — تؤخذ الأصوات على الصيغة التى اقترحها حضرة محمد على بك مضافا اليها اقتراحات حضرتى المكباتى بك ودوس بك .

فقرر بالاجماع أن يوضع القرار الأول بالصيغة الآتية :

مصر دولة حرة مستقلة ذات سيادة وأراضيها غيرقابلة للتجزئة ولايجوز التنازل عن شيء منها وحكومتها ملكية دستورية وراثية فى سلالة محمد على طبقا للأمرين الصادرين فى ١٥ مارس و ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ وهذه المبادىء ثابتة لا تنقض ولا تمس .

وأن يكون للجنة التحرير أن تقدم أو تؤخر فى الوضع أو تجزىء العبارة إلى جملة مواد على ألا تخرج عن مدلولها .

وعادت اللجنة العامة للمناقشة فى هذه المادة فى صفحة١٢٤ لما أمر الرئيس بتلاوة مواد المشروع .

الباب الأول — تليت المادة الواردة فى هذا الباب ونصها : مصردولة سيدة حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية نيابية .

معالى توفيق رفعت باشا — لى اعتراض على كلمة (سيدة) الواردة بهذه المادة فقد أريد التعبير بها عن مدلول كلمة Souvrainté بالفرنسية ولكن السيد كما جاء فى تعريفات الجرجانى هو الذى يملك تدبير السواد الأعظم . وقد جاء فى التعريفات ايضا ان القدرة هى الصفة التى يتمكن بها الحى من الفعل وتركه بالارادة وربما كان التعبير بلفظ قادرة ادل على المعنى المقصود على انى افضل استعمال كلمة الولاية فى هذا المعنى فيقال (مصر دولة لها الولاية العظمى على نفسها) .

فضيلة الشيخ بخيت — ويصح ان يقال (لها القدرة التامة) اما لفظ (السيد) فمعناه فى اللغة (الشريف) .

حضرة محمود ابو النصر بك — اطلب بقاء النص على حاله وحجتى فى ذلك ما قاله معالى رفعت باشا من ان السيد هو الذى يملك تدبير السواد الأعظم ولا اظنكم تريدون حجة اقوى من هذه على صلاحية الكلمة التى تخيرناها وقد قضينا وقتا طويلا فى البحث عن كلمة تؤدى معنى Souvrainté فلم نجد سواها . قد تكون الكلمة غير مألوفة ولكن الزمن كفيل بأن يخفف من غرابتها على الاذهان . اما الاعتراض على الكلمة بأن معناها (شريفة) فلا محل له لأن هذا

المعنى منتف بالمرة ولا يمكن ان ينصرف الذهن اليه .

فضيلة الشيخ بخيت — نريد أن نعبر بعبارة لا تحتمل اشتباها والسيادة لهـا معنيان معنى السؤدد ومعنى نفاذ القول ولهذا أطلب تجنبها لأننا نريد أن نضع دستورا يفهمه كل انسان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أن يضاف وصف الى هذه الكلمة دفعا لكل اشتباه فقد قال لنا معالى رفعت باشا الآن أن كلمة سيدة تفيد السيادة على السواد الأعظم وسمعت أن لجنـة التحرير تجنبت استعمال عبارة (ذات سيادة) لأنها لا تفيد السيادة التامة . فلهذا أطلب أن يقال (مصر دولة تامة السيادة) لأن كلمة (سيدة) فيها من النقص ما فى عبارة (ذات سيادة) .

حضرة محمود أبو النصر بك — القـــاعدة اللغوية أن الشيء متى أطلق انصرف الى أكمله فلا محل للاعتراض على الكلمة من هذه الوجهة .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اذا رؤى ابقاء المادة على أصلها فانى أقترح أن يقدم لفظ (مستقلة) على لفظ (حرة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا التعريف قد احتذينـا فيه مثـال التعاريف الوضعية المسلم بها عند العلماء فلا أوافق على التقديم أو التأخير .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — إذا وضعت كلمة (حرة) بعد كلمـة (مستقلة) أصبحت لغوا .

معـالى الرئيس — يؤخذ الرأى على بقاء المـادة على أصلها أو التعبير بعبارة (تامة السيادة) .

فتقرر بالأغلبية ابدال كلمة (سيدة) بعبارة (تامة السيادة) .

وفى الصفحة ١٥٣ عادت اللجنة للمناقشة فى هذه المادة

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لوحظ على المادة الأولى من الباب الأول أن تقييد السيادة بالتمام مع عدم النص عليه بالنسبة للسلطات الأخرى يفيد أننا لا نريد التمام الا للسيادة دون الاستقلال لذلك أقترح العودة للنص الذى عرضته لجنة التحرير وهو : مصر دولة سيدة مستقلة الخ .

حضرة على ماهر بك — يمكن الاستغناء عن كلمة (سيدة) فتكون المادة : مصر دولة حرة مستقلة . . . . وفى هذا تمام الكفاية .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — هذه الاوصاف لا توضع عبثا وانما نحن مقيدون فى وضعها بالاصطلاح السياسى لا اللغوى ومن الواجب النص على السيادة لذلك ألتمس بقاء النص كما عرضته لجنة التحرير .

معالى رفعت باشا — لا زلت أقول ان كلمة Souverainté معناها الولاية العظمى لا السيادة .

فضيلة الشيخ بخيت — السيادة لا معنى لها هنا والسيد هو الشريف الكريم ، فاذا كان لا بد فليوضع النص هكذا :

« مصر دولة مستقلة حرة ذات ولاية على نفسها » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — مصر فى عهد الحماية كانت حرة ومستقلة ككل الدول التى تحت الحماية فجزيرة هايتى منصوص فى قانون حمايتها أنها حرة ومستقلة . والجزر الايونية وضع لها نظام حكم نص فيه على أنها حرة مستقلة تحت حماية فرنسا . وكذلك تونس ومراكش . فالحرية والاستقلال شىء والسياده شىء آخر . وقد كانت بلادنا حرة مستقلة تحت سيادة تركيا ثم انتقلت السيادة الى انجلترا . فالحرية والاستقلال يصح وجودهما مع فقدان السيادة .

لدينا مقتض خاص يدعو للنص على السيادة . وهو أن سيادتنا كانت مفقودة أيام الترك والانجليز ثم ردت الينا فيجب علينا أن نقرر أن بلدنا أصبحت سيدة . والسيادة قانونا كل مكون منعناصر مختلفة : عنصر وجود وطن . وعنصر وجود أمة . وعنصر القدرة على تسيير هذه الأمة فى هذا الوطن . ووضع التشريع الملزم . هذه السيادة وجودها يجب غيرها . فتصير الأمة التى لها السيادة فى وطن مخصوص على أشيا. مخصوصين وحدة عالمية فى العالم الدولى . ويترتب على ذلك أنها حرة لا يشترك معها أحد لا فى أمورها الداخلية أو الخارجية . وتكون الحرية والاستقلال فرعين ناشئين عن السيادة .

فاذا قلنا (مصر دولة حرة مستقلة ذات سيادة) فتكون كمن يقول (هو قادر قاهر اله) مع أنه يجب تقديم كلمة إله لأن القدرة والقهر أثر من آثار الألوهية ويجب كذلك تقديم السيادة .

ولا يتفق أن يقال (مصر دولة تامة السيادة حرة مستقلة) لأنه بعد النص على تمام السيادة لا محل مطلقا للنص على الحرية والاستقلال . ولكن لا غنى لنا عن النص عنهما كأثر من آثار الدساتير القديمة ولأنهما (الحرية والاستقلال) الصفتان اللتان جعلتهما معاهدات الصلح شرطا للقبول فى جمعية الأمم .

لقد كان من مقتضى السياق أن نقول تامة السيادة والحرية والاستقلال ولكن يكون من التزيد التام الذى يعتبر فى التقنين حشوا . لذلك أرى حذف كلمة (تامة) وأطلب الموافقة على النص الذى عرضته لجنة التحرير أما الاعتراض الذى قام على كلمة (سيده) من أنها تحتمل معانى أخرى فمردود لأن القرينة تعين المدلول .

معالى رفعت باشا — ولم لا نستعمل كلمة ولاية ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لأنها كلمة مشتركة لها مدلول مادى وهو الأقليم أو المديرية وتستعمل بمعنى سلطة من السلطات كولاية القضاء وولاية التشريع .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى .

فتقرر بالأغلبية إعاده النص كما وضعته لجنة التحرير وهو :

مصر دولة سيدة حرة مستقلة وملكها لا يجزأ الخ المادة .

الباب الثانى

فى حقوق المصريين وواجباتهم (1)

مادة ٢ — الجنسية المصرية يحددها القانون .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٢٨ :

نظر المجلس فى تقرير لجنة الشؤون الخارجية عن مشروع قانون الجنسية المصرية الذى كان قد أحيل على اللجنة فى شهر نوفمبر سنة ١٩٢٦ .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور :

ورد عن هذه المادة فى صفحة ٧٤ من مجموعة محاضر اللجنة العامة ما يأتى

أمر معالى الرئيس فتليت المادة (١) وهذا نصها :

(الشروط اللازم توفرها لحيازة الجنسية المصرية تتعين بالقانون) .

حضرة على المنزلاوى بك — ألا يحسن أن نضع قانوناً للجنسية المصرية ؟

معالى الرئيس — هذا ليس داخلا فى حدود مهمتنا .

فضيلة الشيخ بخيت — أقترح أن يضاف الى هذه المادة النص الآتى :

ويعمل بقانون الجنسية الحالى حتى يصدر قانون جديد للجنسية المصرية

---

(١) تناقشت اللجنة العامة فى استبدال كلمة المصريين الواردة فى عنوان الباب الثانى بكلمة (الأفراد) ووافقت الهيئة على هذا الاقتراح فى ص ١٩٢٨ فى مجموعة المحاضر — ولكن عدلت اللجنة عن هذا الرأى وقررت بقاء العنوان كما هو فى ص ١٥٤ .

وقد تكلم العلامة الدستورى الشهير « اسمن » فى مؤلفه عن حقوق الأفراد فقال ان حقوق الأفراد تجمعها كلها صفة غالبة هى انها تحد من حقوق الدولة .

Les droits individuels presentent tous un caractére commun, ils limitent les droits de l'Etat. (Esmein Tome I Septieme Edition Page 548).

وقد تطورت هذه الحقوق فى الدساتير الحديثة وأخذت مظاهر لم تكن معروفة من قبل مثال ذلك ان الدستور السويسرى قرر حق اشراك الشعب فى التشريع l'initiative populaire وحق الاستفتاء الشعبى referendum بل لقد تطورت حقوق الأفراد واتسعت حتى شملت النواب أنفسهم فصار للشعب حق إقالة النواب قبل انتهاء مدتهم اذا رأى أنهم لا يعبرون عن رأيه تمام التعبير وهذا ما يسمونه dissolution par vote

والمادة (٢) : تقابلها المادة ٤ من دستور بلجيكا والمادة ١ من دستور أسبانيا الملكى والمادة ٢٠ من دستور أستونيا والمادة ٤ من دستور تشكوسلوفاكيا

ويلاحظ أن الدستور لم يعرف من هو المصرى الذى يتمتع بالحقوق وتفرض عليه الواجبات الواردة فى نصوصه المختلفة . ولعل مركز

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لدى نص مادة أتلوه على الهيئة وهو مغن فيما يطلبه الأستاذ الشيخ بخيت وفى غيره مما لا تفى به القوانين الحالية وما لا يتمشى مع أحكام الدستور . وهو : القوانين الحالية يبقى معمولا بجميع أحكامها التى لا تناقض أحكام هذا الدستور . ويجب تعديلها فى أقرب وقت لتكون متمشية مع أحكام الدستور كما يجب وضع قوانين جديدة تأدية للأغراض التى يرمى اليها .

حضرة على المنزلاوى بك — فى الانتخابات الجديدة هل يقوم العمل على القانون الحالى أم على قانون يسن حديثا ؟

حضرة توفيق دوس بك — إذا لم يوضع قانون جديد فالعمل طبعا يجرى طبقا لأحكام القانون الحالى .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على اقتراح الأستاذ الشيخ بخيت .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أحكام الدستور عامة . والاضافة حكم مؤقت ولا محل لها على النص الدستورى العام .

هذه الاضافة يصح أن تكون فى آخر الدستور كحكم عام بالنسبة لكل القوانين .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — كان من اللازم أن ينص فى الدستور على الجنسية المصرية وأحكامها . ولكن لما كان قانون الجنسية المصرية يتوقف أمره على اتفاقات دولية لم تعقد بعد بل ولم يبدأ الكلام على ما نعلم فيها فقد صرفنا النظر الآن عن سن هذا القانون . ولكن لما كان الانتخاب للبرلمان

وفى جلسة ٩ يونيه سنة ١٩٢٨ قرر المجلس تأجيل نظر المشروع إلى الدورة التالية

وفى جلسة ١٧ سبتمبر سنة ١٩٣٦ .

ذكر الوكيل البرلمانى لوزارة الداخلية « أن عدد الطلبات التى وردت لوزارة الداخلية بطلب التجنس بالجنسية المصرية من يوم العمل بالقانون رقم ١٩ سنة ١٩٢٩ لغاية الآن ١٢٢٥ طلباً أجيب منها ٢١٣ طلباً » .

وفى جلسة ٢٥ يوليه سنة ١٩٣٧ .

وافق المجلس على تقرير لجنة الخارجية الخاص بمشروع قانون بالموافقة على اتفاق الجنسية بين مصر وتركيا الموقع عليه بانقره فى ٧ ابريل سنة ١٩٣٧ .

= مصر الخاص بسبب الامتيازات الاجنبية من جهة ورعوية المصريين من جهة أخرى كان مانعا من تفصيل شروط الجنسية المصرية ونظام التجنس فى صلب الدستور لما كان يستلزمه ذلك من وقت طويل فضل معه واضعو الدستور أن يتركوه لقانون خاص — وقد صدر هذا القانون فى ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ . وقبل صدور هذا القانون عقدت مصر عدة اتفاقيات مع الدول الأجنبية بشأن رعاياها أو التابعين لها .

منها الاتفاق مع ايطاليا بشأن جنسية الاوبيين المقيمين بالقطر المصرى وقد عقد فى ١٤ أبريل سنة ١٩٢٣ — والاتفاق مع فرنسا بشأن جنسية السوريين واللبنانيين المقيمين بمصر وقد عقد فى ١٤ و ١٦ مارس سنة ١٩٢٥ — وبخصوص المراكشيين فى ٢٥ مارس سنة ١٩٢٤ .

وقد عدل قانون الجنسية بالمرسوم بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٣١ — ويلاحظ أنه قبل صدور قانون الجنسية المصرى كان العمل يجرى بالنسبة للانتخابات طبقا لنص المادة ٩٣ من قانون الانتخاب الصادر فى سنة ١٩٢٣ .

المصرى لا يمكن الا بعد بيان المصريين الذين يصح أن يكونوا ناخبين ومنتخبين فقد وجب النص صراحة على العمل بقانون الجنسية الحالى حتى يوضع قانون جديد .

ثم اتفقت الهيئة بالاجماع على قبول هذا المبدأ على أن يراعى عند التحرير .

وورد عن هذه المادة فى صفحة ١٢٤ من مجموعة محاضر اللجنة العامة ما يأتى :

تليت المادة الأولى وهذا نصها :

الجنسية المصرية يحددها القانون .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

مجلس الشيوخ جلسة ٩ يونيو سنة ١٩٢٧ .

وافق المجلس على مشروع قانون خاص بتقرر نظام مؤقت للسوريين واللبنانيين المقيمين فى القطر المصرى.

مادة ٣ — المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف الا فى أحوال استثنائية يعينها القانون .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادئ العامة للدستور :

ورد عن هذه المادة فى صفحة ٣٥ من محاضر هذه اللجنة ما يأتى :

دولة الرئيس — طلب الانجليز قيامهم بحماية الأقليات ونريد نحن أن نفهمهم أن حماية الأقليات محققة بمقتضى دستورنا وذلك بأن نضع فى هذا الدستور نفس النصوص التى وضعوها هم فى مشروع اللورد كيرزن لنأخذ عليهم طريق هذا الطلب وأمر بتلاوة تلك النصوص وأخذ رأى الهيئة عليها وهى :

مادة ١ — لجميع سكان مصر الحماية التامة الكاملة لأرواحهم وحريتهم

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ بجلسة ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٧ .

تعرض المجلس لنص المادة الثالثة من الدستور عند نظره فى عريضة من نقيب الأشراف بمركز الواسطى وآخرين يتظلمون من أشغال العونة وخفر

المادة (٣) فى الدستور المصرى تقابلها المادة ٦ من دستور بلجيكا والمادة ٢٤ من دستور ايطاليا والمادة ٦ من دستور اليونان والمادة ٦ و ١٢ من دستور استونيا والمادة ٧٧ من دستور الدانمرك

من غير تمييز بسبب مولدهم أو تبعيتهم الدولية أو لغتهم أو جنسهم أو دينهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فيما يتعلق بالمادة الأولى أخشى أنها توجب على الحكومة المصرية تعويض الأجانب فى كل وقت عن كل ما يحدث لهم من المساس بأرواحهم وحريتهم ويكون هذا الضمان الزاميا وفى كل الأحوال .

دولة الرئيس — المقصود من هذه الضمانة أن لا تزيد على الضمانة التى عليها للمصريين وفى حدود القوانين .

(موافقة بالاجماع) .

وفى صفحة ٣٦ وافقت اللجنة على المواد الآتية :

مادة ٢ — جميع الحائزين للرعوية المصرية يكونون متساوين أمام القانون ويكون لكل منهم التمتع بما يتمتع به الآخرون من الحقوق المدنية والسياسية من غير تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو الدين .

مادة ٣ — اختلاف الأديان والعقائد والمذاهب لا يؤثر على أى شخص حائز للرعوية المصرية فى المسائل الخاصة بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية

النيل لأنهم من سلالة النبى صلى الله عليه وسلم ويطلبون معافاتهم منها وقد قرر المجلس حفظ العريضة لأن نص الدستور يقضى بأن المصريين فى التكاليف سواء .

= خشى واضعوا الدستور المصرى احتمال استمرار ادعاء الانجليز حماية الأقليات فى مصر فقرروا أن ينصوا فى صلب الدستور على أن المصريين لدى القانون سواء وانهم جميعا يتمتعون بنفس الحقوق المدنية والسياسية وأن لافرق بين مصرى ومصرى بسبب الأصل أو اللغة أو الدين .

ومثل هذا النص ورد بالدستور البلجيكى « البلجيكيون لدى القانون سواء » "Les Belges sont egaux devant la loi" كما ورد فى الدستور الدستور الدانمركى فى شىء من التفصيل Nul ne peut, à raison des ses croyances relegieuses, être privé de la jouïssance integrale des ses droits civils et politiques..." وترجمته « لا يجوز أن يحرم أحد من التمتع بحقوقه المدنية والسياسية بسبب عقيدته الدينية » .

ومثل هذا النص ورد فى أكثر الدساتير الأوربية كالدستور اليونانى والايطالى والاستونى .

وقديما قال كتاب علم الاجتماع الفرنسيين Les homme naissent et demeurent libres et egaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent étire fondées que sur l'utilite commune.

« ولد الناس أحراراً ويعيشون أحراراً متساوين فى الحقوق لا تمييز بينهم الا للصالح العام » .

ولقد رغب بعض أعضاء لجنة الدستور فى وضع نظام يضمن تمثيل الأقليات فى البرلمان بنسبة تتفق وعدد هذه الأقليات وذلك أسوة ببعض الدساتير الأوربية (ولو أن أساس تمثيل الأقليات عندهم هو تمثيل الاقليات السياسية بقصد تمثيل وجهات النظر السياسية المختلفة) . ولقد استغرق بحث هذا الموضوع وقتا طويلا فى اللجنة وأخيراً رفض هذا الاقتراح لعدة أسباب أهمها ان مثل هذا النص يناقض القاعدة الدستورية المعروفة « ان النائب ينوب فى البرلمان عن الأمة بأجمعها وليس عن طائفة خاصة . . — ولأن مثل هذا النص يفرق بين طوائف الأمة الى الأبد — ولأنه من الصعب أن ينص على تمثيل أقلية خاصة بطائفة معينة دون باقى الطوائف .

ولقد كان تضامن الأمة المصرية على اختلاف طوائفها فى ثورة سنة ١٩١٩ لا يزال ماثلا أمام أعضاء اللجنة وفى ذلك أكبر دليل على أن النص على الأقليات مناف لأرادة الأمة .

مثل الدخول فى الخدمات العمومية والتوظف والحصول على ألقاب الشرف أو مزاولة المهن أو الصناعات .

(موافقة بالاجماع) .

مادة ٤ — الأشخاص الحائزون للرعوية المصرية التابعون للأقليات القومية أو الدينية أو اللغوية يكون لهم الحق فى القانون وفى الواقع فى نفس المعاملة والضمانات التى يتمتع بها غيرهم من الحائزين للرعوية المصرية وعلى الخصوص يكون لهم حق مساو لحق الآخرين فى أن ينشئوا أو يديروا أو يراقبوا على نفقتهم معاهد خيرية أو دينية أو اجتماعية ومدارس أو غيرها من دور التربية ويكون لهم الحق فى أن يستعملوا فيها لغتهم الخاصة وأن يقوموا بشعائر دينهم بحرية فيها .

حضرة المكباتى بك — لا أوافق على أن يذكر فى دستورنا وجود أقليات. وأود لو تثبت الحقوق الواردة فى هذه المواد بصفة عامة لجميع المصريين المتمتعين بالرعوية المصرية لئلا يحتج علينا فى المستقبل بهذه الأقليات . ويتخذ ذلك ذريعة للتداخل الأجنبى فى المستقبل .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقررت المادة الربعة بأغلبية الآراء .

دولة الرئيس — بناء على المبادىء التى قررها الدستور أصبحت هذه الأقليات محمية حماية تامة بحكم القانون الأساسى لمصر . فلم يعد هنا لك محل للتحفظ الانجليزى الخاص بحماية الأقليات . ويترتب على هذا أنه لا يصح لأحد أن يدعى حق التداخل فى شئون مصر من هذه الناحية . وانى لواثق أن المفوضين المصريين يقفون تجاوز الانجليز عن التحفظ الخاص بهذا الموضوع فى الاعلان لمصر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لست أوافق على ذكر شىء من ذلك لأن ذكر هذا التحفظ بالذات يفيد أن المصريين ان كانوا قد استطاعوا ان يثبتوا عدم أحقية الانجليز فى هذا التحفظ فهم لم يستطيعوا ان يثبتوا عدم أحقيتهم فى سائر التحفظات الأخرى .

دولة الرئيس — انما أفردنا هذا التحفظ بالذكر لأنه قد دعت اليه مناسبة

أما التحفظات الأخرى فلم تدعنا مناسبة للكلام فيها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ما دمنا قد تكلمنا عن التحفظات فانى أرى أن يذكر شىء عن المركز الخاص للمندوب السامى . فان هذا المركز يتنافى مع النصوص التى وضعناها من تقرير سيادة مصر .

دولة الرئيس — بحثى الآن قاصر على حماية الأقليات ولا محل للتعرض الآن لما عداه والمسألة التى أشرت اليها تتعلق بالمفاوضات المقبلة هذا وانى أرى وجوب النص بعد ذكر هذه المبادىء على أنها مبادىء خالدة مقدسة لا تنقض ولا تمس .

(موافقة عامة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ما ذا يراد بعبارة (فى الواقع) الواردة فى هذه المادة بعد قوله (فى القانون) لأنى اخشى ان تفسر هذه العبارة على وجه يفيد ان التابعين لهذه الأقليات يجب على الدولة المصرية ان تضمن لهم فى الواقع تنفيذ ما هو مقرر لهم ولغيرهم نظريا فى القانون بمعنى أنه اذا لم يحصل أحد من أفراد هذه الأقليات مثلا على أن ينتخب فعلا فى مجلس من المجلسين تكون الدولة مضطرة الى أن تأمر بانتخاب بعضهم فيها لأن الموجود فى المجلسين يدخل تحت لفظة الضمانات الواردة بالمادة . فان كان هذا هو المراد فانى أطلب رفض المادة برمتها .

دولة الرئيس — المراد بعبارة (فى الواقع) هو أن القانون لا يكون حبرا على ورق أى لا يقال مثلا ان كل المصريين لهم أن ينتخبوا وينتخبوا فتمنع الحكومة ترشيح أحد من الأقليات للانتخاب أو تمنعه من التصويت فى الانتخاب استبدادا . أما أن يؤخذ من هذا أنه عند ما تسفر نتيجة الانتخاب عن عدم انتخاب أحد من الأقليات تكون الحكومة ملزمة باتخاذ اجراءات أخرى لتمثيل هذه الأقليات فى مجالسها فهذا ما لا تعنيه العبارة المذكورة حتى أن الحكومة الانجليزية فى أثناء المفاوضات الأخيرة لم تطلب من المفاوضين المصريين شيئا من هذا القبيل .

حضرة توفيق دوس بك — أخشى أن يؤول هذا التفسير إلى أنه بمثابة فصل فى مسألة لم يطرح البحث فيها بعد وهى مسألة تمثيل الأقليات .

دولة الرئيس — الجواب على ذلك ان هذا لا يمنع أن مصر من تلقاء نفسها تقرر تمثيل الأقليات .

وتعرضت اللجنة لبحث موضوع تمثيل الأقليات ثانية فى صفحة ٣٧ من من مجموعة محاضرها :

دولة الرئيس — هنا نقطة ثانية . هل ترون أن نضع نظاما للأقليات يضمن تمثيلها النيابى

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا أعارض فى ذلك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وأنا لى هنا كلام .

حضرة توفيق دوس بك — أقترح أن يوضع للأقليات نظام يضمن تمثيلها فى مجلس النواب بنسبة تتفق مع عدد هذه الاقليات ولذلك سببان : سبب سياسى وسبب قانونى . أما الاول فهو الذى ذكره دولة الرئيس من أننا لا نريد أن نفتح باباً لأجنبى يدعى حق التداخل فى مصر باسم حماية الأقليات . نريد أن تتمتع الأقليات بجميع الحقوق التى لغيرهم بما فيها حق التمثيل . ولا يعترض على هذا بأن الأقليات مفتوح أمامهم باب التمثيل كغيرهم فهم ناخبون ويحق لهم أن ينتخبوا كذلك لا يعترض بأن فى وضع هذا النظام تفرقة بين المصريين . بل أنا أرى العكس وأن اهمال هذا النظام يكون مثارا للتفرقة لأنى أخشى إذا ظهرت نتيجة الانتخاب ولم يظهر فيها منتخبون من الأقليات فيظن جمهورها فى هذه الحالة إن خطأ وان صوابا ان حقها مهضوم . ولا يمكن مطلقا الحكم على دستور اغلبيات الجمهور فقد تؤثر عليها المظاهر اكثر مما يؤثر الواقع . هنالك يشعرون بأن لهم حقا قد ضاع . خصوصا وان القانون الحالى للجمعية التشريعية نص صراحة على حفظ مراكز معدودة للأقليات وانى لاخشى كثيرا ان هذا الشعور الذى اتوقعه يفتح علينا باباً يهمنا كثيرا ان يبقى مقفلا . خصوصا وان الذين يتهيئون للدخول من هذا الباب . يتلمسون لأنفسهم المعاذير لا يعنيهم إن كانت صحيحة ام كاذبة . واما السبب الثانى فلأنه مع عدم تنافى مصالح بعض المصريين للبعض الآخر إلا انه قد يوجد فى بعض النظامات ما قد يمر على اعضاء المجلس عن سلامة نية ويعتبره بعض الأقليات مضرا بحقوقه مما لو نبه اليه المجلس لتلافى ذلك

الضرر الذى لم يكن ليقصده . واضرب لذلك مثلا القـــانون الذى قدمته الحكومة الى مجلس شورى القوانين خاصـا بدخول الطلبة فى الـكتاتيب التابعة لمجالس المديريات . حيث قيد قبولهم فيها باداء امتحان فى القرآن الشريف وقد كان يفهم من هذا الشرط ان المراد به قصر هذه المـكاتب على الطلبة المسلمين ومنعها كل من عداهم .

ولقد جاشت بعض الأنفس بالاعتراض على هذا الخطر . فى حين لم أعتقد قط ان ذلك كان ملحوظا للمجلس عند تقرير هذا الشرط .

وليس فى تمثيل الأقليات بدعة مطلقا فمن القوانين والدساتير ما عنى بوضع نصوص لتمثيل الأقليات . كدستورى بلجيكا وأسبانيا ولو أن أساس الأقليات هناك غير أساسها هنا . وعلى فرض ان مثل هذا الضمان لم يحقق فى اى قانون آخر فنحن غير مقيدين بالتزام القوانين الأخرى بل نحن مقيدون بما نراه محققا لمصلحة بلدنا وأرى ان هذا جوهرى جدا لحفظ وحدة الأمة المصرية والدفاع عنها .

والطريقة العملية التى تحقق لنا هذا الغرض تنحصر فى نظرى فى احد أمرين :

اولا — يجرى الانتخاب العام بالطريقة التى قررناها . فاذا اسفرت النتيجة عن انتخاب عدد يتفق مع نسـبة الأقليات انتهى الأمر . اما اذا نقصت هذه النسـبة او انعدمت نلجأ الى احدى حالتين (الأولى) عدد الأقليات فى كل مديرية ومحافظة محصور . فلو فرضنا مثلا ان مديرية كأسيوط فيها من السكان مليون بينهم مايتا الف من الأقباط كان لهم طوعا لحكم هذا الفرض خمس عدد النواب . فبعد ان يتم الانتخاب اذا لم ينفرد فى مجموع اقبـــاط القطر العدد الكافى كما قلنا يحصل انتخاب عام فى مديرية أسيوط باعتبارها دائرة واحدة من المسلمين والأقباط لانتخاب العدد اللازم من الأقباط . ولهذا مزية وهى أن لا تنفرد الأقليات وحدها بانتخاب ممثليها . بل يشترك فى انتخابهم كل سكان القطر على السواء .

ثانيا — أن ينتخب مجلس النواب من يكمل النسـبة العددية للأقليات من بين مرشحيهم هذا فيما يتعلق بمجلس النواب . أما فى مجلس الشيوخ فهناك

رأيان أيضا . إما أن تكمل الحكومة ضمن الأعضاء الذين تعينهم النسبة العددية للأقليات . أو أن تتبع هذه الطريقة عينها بين الأعضاء المنتخبين بنسبة عددهم .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لست أبغى بهذا الكلام اعتراضا وانكارا ولا أريد أن أثير خلافا وانما الأمر كله رغبة مخلصة للتفاهم .

ليس فينا من ينكر على أية طائفة من طوائف الأمة أن تكون لها كلمة وأن تؤدى حاجاتها ومصالحها على أحسن منوال . ولكن الصورة التى أعطيت لأول مرة لتمثيل الأقليات تثير فى النفس أشياء . لذلك أريد أن أتبين وجه الحقيقة فيها . يخالجنى بصددها كثير من الشكوك والمخاوف أريد أن أعرضها على حضراتكم .

أورد حضرة دوس بك تبريرا للصورة التى جلاها علينا سببين سياسى ومحلى أما السبب السياسى فهو أنه ليس من مصلحتنا أن نسمح لغريب بالدخول فى شئوننا باسم الأقليات وبدعوى حمايتهم. وأنه خير لنا لو تولينا ذلك بأنفسنا ويمكننى أن أنبه توفيق بك الى أنه لم يجر عرف قديم أو حديث مطلقا بأن التداخل لحماية الأقليات يقتضى المطالبة بتمثيلهم تمثيلا خاصا . بل هو مقصور على طلب حفظ الحقوق العامة للأقليات وانكار استثنائهم منها . وهذه الأمثله التى تعطينا اياها المعاهدات التى عقدت بعد الحرب العظمى مع الحكومات التى نشأت على أثرها والتى كانت قائمة قبل شبوب تلك الحرب والتى تمتاز بوجود أقليات جنسية مهمة فيها (بولونيا . تشيكوسلافكيا . يوجوسلافيا . رومانيا . الخ) فانها لم تزد على أن تقرر للأقليات الحقوق العامة التى تتمتع بها الأكثريات ولم تكن هذه الأقليات تتمتع بهـــا دائما قبل ذلك . أما تمثيل الأقليات فى المجالس النيابية فلم يكن قط من حقوق الدول ولا من مطالبهم . والمثال الحسى الذى تمسه أيدينا فى هذا الموضوع نفسه أن اقتراحات انجلترا على ما نرى فيها من الافتئات على حقوقنا ليس فيها أقل اشارة إلى هذا التمثيل . ويكفى فى تبين ذلك مراجعة النص الذى وضع فى مشروع كرزون عن هذا الموضوع .

أما السبب المحلى فقد قال توفيق بك عنه أنه قد تمر بأعضاء البرلمان عن سلامة نية مسائل ربما تفوت فيها مصلحة الأقليات اذا خلا المجلس ممن يمثلهم

وليس يذهب عنه أن الأكثرية نفسها قد تنقسم الى طوائف وفرق لكل منها مصلحته الخاصة كالتجار والملاك وأرباب المهن المختلفة ولا يمكن أن يقال أن عدم وجود ممثلين لكل من أولئك فى المجلس يذهب بمصالحهم لأن المفروض وهو الواقع أيضا أن هنالك صلة شديدة بين المجلس وبين الرأى العام الى الحد الذى يكفل تبين وجوه المصالح للمجلس ونفوذ الاقتراحات اليه . ولا يظن بالمجلس تخطيها أو الافتئات عليها تعمدا للعدوان فانه أن فعل ذلك قومه الرأى العام وأصلحه خوف التهمة .

وقد ذكر لنا توفيق بك مثالا جرى فى عهد مجلس شورى القوانين كاد المجلس يقر فيه حكما فيه حيف على الأقباط (اشتراط حفظ القرآن فى الكتاتيب) . ولكنه لم يفعل وكأنى بهذا ردا كافيا على توفيق بك فانه لم يكن فى مجلس الشورى تمثيل للأقباط ولكن الحيف مع ذلك لم يقع بهم . ثم أن المثال الذى ذكره يمكن القول بأنه يتضمن شيئا من المساس بالحرية . وعلاج ذلك مضمون بالدستور نفسه . ويكفى أن ينبه المجلس ولو من الخارج إلى أن فى عمله اعتداء على حقوق الأقليات . فأمر يكون مضمونا بالدستور نفسه وبالاتصال الدائم بين المجلس والرأى العام لا يصح أن يكون أساسا لانقلاب خطير فى أنظمتنا الأهلية .

هذا فيما يتعلق بالأسباب التى ذكرها توفيق بك فلست مغاليا ان قلت أنها غير مقنعه ومن جهه أخرى يمكننى أن أقول ان هذه المسألة أثارت شعورا قويا بأنه يراد منا أن نخرج عن تقاليدنا وتقاليد العالم . ولقد عاشت الأقلية بيننا منذ وجد النظام النيابى ولم يفكر فى تمثيل الأقليات .

نعم انبعث مثل هذا الرأى فى عهد انشاء الجمعية التشريعية . على أنه لم يدم طويلا ولعله كان فكرة فردية لم تلحظ آثارها الاجتماعية البعيدة ولا يصح على أية حال أن نتقيد به فى عملنا الذى نعالجه اليوم .

قلت أنه مخالف أيضا لتقاليد العالم . فانك لن تجد فى دساتير العالم شيئا من هذا مع أن البلاد الأوروبيه لا تخلو من الأقليات الدينية ولقد استشهد حضرة دوس بك بنظام بلجيكا ويشير بذلك إلى التمثيل النسبي وهو نظام انتخابى قد يوجد بيننا يوما ما . وليس من ينكره ذلك نظام قائم على معنى الأحزاب

السياسية ووجوب تمثيلها تمثيلا يتكافأ ويتناسب مع قوة أنصارها . وفرق بين هذا وبين تمثيل أقليات دينية فان المجلس النيابى ليس مجلسا دينيا وانما هو مجلس سياسى فالجمع فيه بين المنازع السياسية بحسب قوانينها الصحيحة طبعى ومفهوم ولكن الأقلية الدينية من حيث هى مجموع مشترك فى دين غير دين الأكثرية لا يمكن القول بأنها مذهب سياسى قائم بذاته بل هذا هو الذى يجب تجنبه.

فى البلاد الأوروبية ينقسمون الى طوائف سياسية لكل منها وجهة نظر فى ادارة الأعمال العامة فلكى لا تسحق الأكثرية هذه الأقليات كان ذلك النظام الانتخابى الذى يضمن لكل وجهة من وجهات النظر فى السياسة صوتا من مجلس النواب يرفعه فى مصلحة القضية العامة لا فى مصلحة طائفية خاصة وللتمثيل النسبى غاية ترتبط بتكوين الأكثرية التى تؤيد الحكومة وجعلها ثابتة لارتكازها على الأحزاب أكثر مما ترتكز على الأشخاص . فمسألة التمثيل النسبى ليست حجة فى موضوعنا هذا .

الواقع من جهة أخرى أن النظرية التى يقوم عليها المعنى النيابى تنافى كل المنافاة تمثيل الأقليات على الوجه الذى يقترحه حضرة توفيق بك دوس لأن

النائب يمثل الامة كلها و القاعدة أن يترك لجميع الناس اختيار مندوبى الأمة بقدر ما تلهمهم الميول السياسية . لا يلحظ فى النائب أنه يمثل جهة خاصة ولا طائفة معينة وكذلك يتحدث النائب عن الأمة كلها اذا استوى على كرسيه فى البرلمان هذه القاعدة لا يحدها الا تقسيم البلاد الى مناطق أو دوائر انتخاب اذ لا يمكن أن يطلب من الأمة جميعها انتخاب ممثليها جميعهم .

اما انتخاب النائب بوصف خاص وعن طائفة بعينها فلا يمكن ان يتفق مع ذلك المعنى النيابى ولو اشترك فى انتخابه الناس من جميع النحل والاديان ، المسألة التى تشغلنى كثيرا والتى اجمل توفيق بك الكلام فيها هى خوف الشقاق وقد قال فيه انه اذا لم يقرر النظام كالذى يقترحه يتضمن تمثيل الاقليات شعرت هذه الاقليات بأن الاكثرية تتعمد اضاعة حقوقها الخاصة ولقد اعلم ان فى انظمتنا الخاصة التى ورثناها عن الماضى القديم آثارا كثيرة من النظام الاميرى (Patriarcale) وهو الذى كان يعيش فيه الناس فى ظل سلطة الأب والذي كان اساسه العطف والتراحم فلما جاء العهد الجديد

بتجديد الحقوق قام التنازع عليها ودخل الشقاق فى العائلات كذلك عشنا الى الآن فى أنظمتها العامة بعرف من التفاهم والتسامح بين الاكثرية والأقليات . نعم ظهر من وقت لآخر أنواع من الخلاف ، ولكن كان مثارها حوادث استثنائية . وكان التفاهم والتعاطف هو الاصل على كل حال . ولئن كانت الأقليات تذكر الماضى البعيد وما كان يقع عليها من المظالم والمغارم فلقد كانت الاكثرية والأقلية تعيشان جميعا فى ظل حكومة استبدادية تظلم فيها الاكثرية كما تظلم الأقلية . ولسنا نريد أو نفكر فى نظامنا الحديث أن نحيي آثار التاريخ القديم .

إن الفارق الدينى أخذ يضعف حتى عندنا . ولن يطول عليه الزمن حتى ينمحى فى علاقاتنا الاجتماعية وتعفى تماما جميع آثاره ، فمحاولة ابقاء هذا الفارق محاولة لاستدامة هذا الماضى وانكار للامتزاج الحاصل من نفسه بفعل الزمن . والذى يجب أن نشجعه ونتعجل خطاه لا أن نستبقى شبح هذا الخلاف محسوسا ماثلا للعيان . فاذا وجد تمثيل خاص للاقليات وجدت بالطبع وجهة خاصة لها تحرص كل الحرص عليها . وأخذت الفوارق والفواصل بينها وبين الوجهات الاخرى تظهر وتنمو بحكم التنازع وبحكم انفساح المجال له . ومن العبث بعد ذلك أن نرجو زوال هذه الفوارق فان ذلك يكون مخالفا للطبيعة . إذ الطبيعة تأبى أن يطلق لها العنان فى مجال خاص ثم يحاول أن يسد عليها الطريق بعد ذلك قد يقوم للاقليات شعور بأن لهم حقا فى المطالبة بالتمثيل ولكن أرجو أن تنظر الهيئة الى الحقيقة فى ذاتها فاذا كانت تدعونا إلى إزالة هذه الفوارق وجب أن نتخطى هذا الشعور المؤقت لأننا لا ينبغى لنا فقط ارضاء شعور وقتى سائد وإنما نريد تحرى المصلحة الدائمة للأمة . ينبغى أن نوازن بين هذا الشعور الوقتى وبين المصلحة الخالدة . حتى اذا هدانا طول تحقيقنا وتحرينا الى أن هذا الشعور لا يقوم على أساس صحيح . فقد حق علينا ألا نتردد فى تضحيته فى سبيل مصلحة صادقة للامة .

هذه المسألة أخشى منها كثيرا فى عصر قلت فيه مظاهر التفرقة الدينية . وأصبح العامل الذى يربط بين الناس فى حياتهم الاجتماعية هو عامل المصلحة

المشتركة بغير نظر الى مذهب ولا دين . وإنى لأتمنى أن أرى اليوم الذى يجمع كل أسباب مرافقنا حتى فى الزواج والطلاق وما الى ذلك من أحوالنا الشخصية تحت نظام واحد . بحيث نعيش جميعاً فى ظل حياة مدنية محكمة منظمة .

لقد عبث التفرق الدينى بالحياة الاجتماعية فى أوروبا دهرا . وتجرعت البلاد أشد الغصص من توجيه الحياة العامة على مقتضى النزعات الدينية والميول المذهبية بين يهودية ومسيحية وبين كاثوليكية وبروستانتينية .

مضى هذا الدهر وعفت كل آثاره وقامت مصالح الناس على أسس أخرى أرجو أن تصبح أساسا لاجتماعنا نحن أيضا .

فاذا نحن وضعنا بأيدينا الأساس الثابت لهذا الخلاف فلن نرجو أن يزول يوما مهما تطاول عليه الزمان .

ان تقسيم التمثيل على هذه الصورة التى تميز بين أقلية وأكثرية يحيى فكرة التعصب التى نرجو كلنا أن تمحى نهائيا .

نريد سياسة قومية خالصة لا تلتفت فى طريقها النبيل الى الأديان والمذاهب ولكنها تتجه دائما الى مصلحة الوطن . فدعوا الناخب حرا يتفقد الناس وينقدهم حتى اذا أصاب الكفء قدمه للنيابة عنه غير ناظر الى دينه . أرجو أن نحتفظ بالوحدة القومية . وأرجو ألا نضع بأيدينا نظاما يفرق بين عناصر الأمة فيشطرها الى أقليات وأكثريات . اذ الحياة لا تكون بعد ذلك الا مشادة بينهما . أو ترجون بعد هذا أن نمنع الأجنبى من الدخول فى شئوننا بدعوى حماية الأقليات ؟

دولة الرئيس — لقد سمعنا مقالتين نفيستين تخالف كل منهما وجهة النظر التى ترمى اليها الأخرى . ونحن نكتفى اليوم بهذا القدر على أن يفكر سائر الأعضاء فى هذا الموضوع الخطير ويدلى كل برأيه فى الجلسة المقبلة .

اللجنة العامة لوضع الدستور :

ورد عن هذه المادة فى صفحة ٧٥ من محاضر هذه اللجنة ما يأتى : —
ثم تليت المادة (٢) وهذا نصها :

ليس فى الدولة أى تمييز بين الطبقات بل جميع المصريين متساوون أمام

القانون يتمتع كل منهم بما يتمتع به الآخرون من الحقوق المدنية والسياسية من غير تمييز بينهم بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . وهم ملزمون كافة بأداء الضرائب وغيرها من التكاليف العمومية . وهم وحدهم الذين يعهد اليهم بأداء الوظائف العمومية ملكية كانت أو عسكرية أما الاجانب فلا يقبلون فى هذه الوظائف الا فى أحوال استثنائية تعينها القوانين تعيينا خاصا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه العبارة أدمج فيها نص من النصوص التى سبق أن قررتها اللجنة الفرعية وهو نص المادة (١٠١) .

هذا النص لا يجعل امتيازا لأحد على أحد فليس فى البلاد أشراف وصعاليك ولا فضل لعربى على أعجمى . نحن انما نريد التساوى بين جميع المصريين فى الحقوق والواجبات العامة وذلك حكم الديموقراطية الذى تتطلع اليه البلاد . وانما أردنا العرب بنوع خاص فلا يبقى لهم امتياز على سائر أهالى البلاد . ولا يبقى من حقهم الاعفاء من الخدمة العسكرية .

سعادة صالح لملوم باشا — أطلب أن تترك هذه المسألة للبرلمان فهو وحده صاحب القول الفصل فيها .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — نحن الآن نضع قانون البرلمان نفسه . ولقد فصلنا فيما هو أعظم من هذه المسألة وأخطر فلماذا تتحرج من الفصل فيها أيضا ؟

سعادة صالح لملوم باشا — للعرب قوانين خاصة ترتبط بهذه المبادىء ولهم حقوق مكتسبة من قديم الزمان ولا زلت على رأيى فى وجوب تأجيل النظر فى هذه المسألة حتى يقضى فيها البرلمان .

حضرة على المنزلاوى بك — فى كلام سعادة صالح لملوم باشا شىء من الوجاهة فان للعرب امتيازا يتمتعون به يرجع إلى عهد المرحوم سعيد باشا فليس لنا أن تتقدم الى الغاء هذا الحق من الآن بل يجمل بنا أن ننتظر قضاء البرلمان فى هذا الأمر الخطير . فهو أعرف بحال البلد وأقدر على الحكم فى بقاء أو الغاء هذا الامتياز .

حضرة محمود أبو النصر بك — أساس الدستور هو المساواة بين أهل البلاد وانه سبة أن يبقى مثل هذا الامتياز لطبقة من الأمة على سائر الطبقات .

فضيلة الشيخ بخيت — ما يقوله صالح باشا ليس خاصاً بالعرب فأن هنا لك طوائف أخرى كطلبة المعاهد الدينية يعفون من الخدمة العسكرية . فاذا أردتم أن يزاد على هذه المادة استثناء الطوائف التى لها امتيازات فذلك اليكم .

أصوات كثيرة : لا . لا .

حضرة توفيق دوس بك — القاعدة العـــامة تقضى بجواز تجنيد جميع المصريين . وهذا لا يمنع استثناء الولد الوحيد لوالديه مثلا ومن يدفع البدل النقدى والطالب الدينى وغير أولئك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا استثناء لا امتياز .

حضرة زكريا نامق بك — تساوى الطبقات بحكم الدستور ضرورى جدا . وان دستورا يقوم على تمييز طبقات الأمة بعضها على بعض عدمه أولى .

حقيقة قد اكتسب العرب حقوقا ونالوا امتيازات ولكن كان ذلك لاسباب . ولقد عوفوا من القرعة العسكرية لانهم كانوا يحرسون أطراف البلاد ويقومون بصد الغارة عنها . والآن قد وضع عنهم هذا العبأ كما أنهم أصبحوا يشاركون الفلاحين فى جميع مرافق الحياة ويساهمونهم فى كل الحقوق العامة فهم يزرعون الأرض ويدخلون فى الانتخابات ويتولون النيابة فى المجالس على اختلاف أنواعها . فجعل امتياز لبعض الطوائف هدم لقواعد الدستور من أساسها .

حضرة محمد على بك — أوافق على المادة كما هى لأننا كلفنا وضع دستور طوعا للأنظمة الحديثة . ومعنى ذلك تحقيق الديموقراطية الحديثة بأجلى معانيها وأول مظاهرها هدم الفوارق التى تقوم بين الطبقات . ولقد حدثنى كثير من أعيان العرب وقالوا لى ان بقاء هذا الامتياز مسبة لهم وعار عليهم . لانه لا يصح وقت المحنـــة أن ينفر المصريون كافة للدفاع عن وطنهم والذود عن شرف أمتهم ويبقى العرب وحدهم جاثمين فى عقر دورهم . قالوا ليس هذا امتيازا . انما هو ميسم عار لطائفة من أكرم طوائف المصريين .

ليست معافاة من يعفون من الخدمة العسكرية بحكم القانون امتيازا ولكنه إعفاء فى مقابل منفعة للوطن . فان حامل الشهادة العالية انما يعفى لاحتياج الوطن إلى علمه وكفاءته . ثم ان فى الأمر من جهة أخرى تحريضا على طلب العلم وطول

مدارسته . على أنه حين يتسع عندنا نطاق التعليم وينتشر العرفان يزال هذا الاعفاء أيضا أسوة بفرنسا مثلا .

سعادة صالح الموم باشا — لا أملك التصرف فى امتياز العرب لأن هذا حقهم لا حقى .

حضرة محمد على بك — انما يطلب منك رأيك أنت .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على المادة (٢) .

فتقررت الموافقة عليها بأغلبية الآراء ووافقت الهيئة على النص الآتى فى صفحة ٧٧ من مجموعة المحاضر :

« اختلاف الأديان والعقائد والمذاهب لا يؤثر على أى شخص حائز للرعوية المصرية فى المسائل الخاصة بالتمتع بالحقوق المدنية والسياسية مثل الدخول فى الخدمات العمومية والتوظف والحصول على ألقاب الشرف ومزاولة المهن والصناعات » .

وفى صفحة ٧٩ من مجموعة المحاضر أمر معالى الرئيس فتليت المادة ٢٣ من مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك ونصها : (جميع الأجانب الذين يوجدون فى القطر المصرى بدون تمييز بين تبعيتهم الدولية أو مولدهم أو أصلهم أو لغتهم أو دينهم يتمتعون كالمصريين تماما بالحماية التى يقررها القانون للارواح والحرية ولكنهم ملزمون بتأدية الضرائب وغيرها من التكاليف المفروضة لمصلحة الحكومة أو البلديات ما لم يكونوا معفيين منها باتفاقات دولية) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — حصلت مناقشة فى هذه المادة ولأجل أن أبين الغرض من وضعها بكيفية نيرة اسمحوا لى أن أقول أننا كنا وضعنا المادة ٩٩ فى المشروع الأول ونصها : (لجميع سكان مصر الحماية التامة الكاملة لأرواحهم وحريتهم من غير تمييز بسبب مولدهم أو تبعيتهم الدولية أو لغتهم أو جنسيتهم أو دينهم) وهذه المادة منقولة عن مشروع اللورد كرزون ولكنها تشمل المصريين والأجانب بلا تمييز بينهم كالمادة ١٠٠ بخلاف المواد الأخرى المنقولة عن ذلك المشروع فانها خاصة بالأجانب وذلك لأن الواضع لها لم يخطر بباله أنواع الحريات التى يتمتع بها المصريون أما وقد بينا بالتفصيل أنواع هذه الحريات فلا محل للاتيان بهذا النص الاجمالى هذا من جهة ومن جهة

أخرى لاحظت فى الجلسة السابقة أنه ليس لانجلترا ولا لدولة من الدول أن ترغمنا نحن المصريين على أن نراعى مصلحة الاكثرية فى بلادنا فنحن الاكثرية نحدد الحريات كما نشـــاء بلا تداخل لأحد وللاقليات أن تتمتع بنفس هذه الحريات . فبقاء المبدأ على ما هو عليه خطر جدا واذ كنا مجبرين على وضع مبادىء لضمانة حقوق الاقليات فلسنا مجبرين على ضمان حقوق الاكثرية بوحى دولة أجنبية وقد فصلنا أنواع هذه الحريات فى جلسة الامس فلا يبقى من المـادة ٩٩ الا ما يتعلق بالاجانب ويصح أن نفرد له نصا خاصا ثم أن النص الانجليزى مطلق ويبيح لانجلترا التداخل لأدنى سبب حتى فيما خرج عن حدود الضمان القانونى مع أن الحكومة ليست ملزمة الا فى حدود القانون لهذا رأيت أن يحـذف من النص ما يتعلق بالوطنيين وأن تقصر المـادة على الأجانب فقط فوضعت المادة ٢٣ التى تليت على حضراتكم مراعياً فى وضعها دفع ما بينته من المحذورات التى كانت تحتملها المادة المنقولةعن مشروع كرزون.

حضرة عبد الحميـد بدوى بك — يجب أن نتجنب بأى حال أن يكون للأجانب حرية مطلقة تسمح لهم أن يشاركوا المصريين فى كل شىء فهناك حد أدنى للحريات يشترك فيـه الوطنيون والأجانب على السواء ولكن فى كل البلاد يتمتع الوطنيون فوق ذلك بمزايا خاصة يحرم منها الأجانب كمزاولة المهن الحرة وعقد الشركات والتوريد للحكومة والاحتكار كما أن حريتهم تقيد فى أنواع من الملكيات كالطيارات والمراكب فهـذه الأمور وأشباهها يجب أن تخرج عن حد الحرية التى يسمح بهـا الأجانب وأن تبقى امتيـازاً خاصاً بالوطنيين ولهذا أطلب أن تحدد الحرية المنصوص عليها فى اقتراح حضرة عبد العزيز فهمى بك بالحرية الشخصية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الحريات الأساسية مباحة فى كل بلاد العالم للأجانب أسوة بالوطنيين كحرية المنازل وحريه الملك فاذا قصرنا النص على الحرية الشخصية لم يعد يشمل ما عداها من الحريات المسلم بها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الحرية الشخصية لها معنيان عام وخاص والعام يشمل كل ما ذكر وعلى كل حال فالمراد تحديد المركز الذى يراد جعله للأجانب فيما يبذل لهم وما يحظر عليهم حتى اذا حددنا ذلك وحصرناه أمكننا

أن نتخير النص الذى يؤديه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — حضرة بدوى بك يطلب محالا لأن الأمر مرجعه الى ما للاجانب من الامتيازات ولسنا ننسى أنه فى كل يوم يقع خلاف بين الحكومة المصرية والدول الأجنبية فيما يتعلق بحدود هذه الامتيازات . لقد وضعنا فى دستورنا نصاً عاماً وهو أن هذا الدستور لا يخل بحقوق الأجانب فى مصر ولست أريد بعده الدخول فى تفاصيل هذه الامتيازات . على أننى أقبل دفعاً لكل اعتراض أن نأخذ فى دستورنا بما نص عليه الدستور البولونى من اشتراط التبادل اذ يقول (الأجانب يتمتعون بشرط التبادل بجميع الحقوق التى يتمتع بها الرعايا البولونيون وعليهم نفس الواجبات ما عدا الأحوال التى يشترط فيها القانون الجنسية البولونية) . فانا أرضى أن نضع مثل ذلك فى دستورنا فالدولة التى تمنحنا مركزاً خاصاً فى بلادها نمنحها مركزاً خاصاً فى بلادنا .

حضرة على ماهر بك — يريد حضرة عبد العزيز بك بتعديل المادة ٩٩ أن يتقى تداخل الانجليز لضمان حرية الأكثرية المصرية ولكن هذا متصور اذا كان النص موضوعا فى معاهدة بيننا وبين انجلترا ولكننا الآن نضع مشروعا للدستور المصرى ونريد أن نقرر فيه حقوق الأفراد فلا خوف علينا من مثل ما يتخوف منه حضرة عبد العزيز بك وقد كان دولة رشدى باشا يريد من وضع هذه النصوص أن لا يحرجنا الانجليز فيملوها علينا املاء . ولهذا أقترح بقاء نص المادة ٩٩

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لقد تشتتت المناقشة فقد بدأت حول المادة ٩٩ وهى جزء من عدة مواد لم تفصل كلها الموضوع تفصيلا كافياً الا أن حضرة عبد العزيز بك قد وضع مشروعا أحاط بالحريات وحصرها حصراً دقيقاً فبدأ ببيان الحقوق الشخصية للمصريين ولاحظ فيها حماية حريات الأقليات ثم عقب بالنص على حريات الأجانب فبعد هذا التفصيل لم يبق محل للاجمال لأن مشروع كرزن كان يشمل حقوق الأجانب والأقليات ولكن دستورنا الآن يقرر حقوق المصريين عامة وهذا هو الأصل فاذا احتاج الأمر الى ذكر حقوق الأجانب فلا محل لتكرار النص العام مرة أخرى بعد التفصيل السابق اذ ليس

الدستور محلا للتبسط والفضول فى القول فان تحرير القوانين يستدعى الحصر والضبط والايجاز فى التعبير وعلى هذا لا أرى محلا لذكر المادة ٩٩

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن نضيف الى النص الخاص بالأجانب عبارة صغيرة وهى (بشرط التبادل) ولكى لا يتعارض نصنا مع الامتيازات الأجنبية نضع نصا آخر فى الدستور بأن أحكام هذا الدستور لا تخل بالامتيازات الأجنبية وقد وضعناه من قبل .

حضرة توفيق دوس بك — قد تستفيد الدول الأخرى فى اشتراط التبادل أكثر مما نستفيد فان هجرة المصريين إلى البلاد الأخرى نادرة واذاً نكون قد أفسحنا للأجانب بهذا النص مجال للانتفاع فى بلادنا بغير مقابل فينقلب النص ضرراً علينا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرى أن يحذف من النص عبارة (كالمصريين تماما) . ولا لزوم للنص على التبادل .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — نحن الآن فى صدد وضع دستور أخص ما يطلب منا فيه بيان علاقة الحاكم بالمحكوم وسلطة الأمة أما ما يتعلق بحقوق الأجانب فنحن فيه بين أمرين : فاما أن نزيد على ما هو موجود منها وأما أن نقره ، ولكن لا يصح بحال أن نضع نصا يثير شبهة أننا نريد انقاص هذه الحقوق ونص التبادل قد يشعر بذلك فضلا عن أنه ليس فيه لنا فائدة فان الدول الأخرى قد قيدت الهجرة الى بلادها من عهد طويل بقيود كثيره أما فى مصر فقد اكتسب الأجانب بحكم الامتيازات حق الدخول والاقامة فى بلادنا فضلا عن اكتسابهم بالعرف حق مزاولة كثير من المهن الحرة وليس من الهين أن يرضى لنا الأجانب بأن نتمتع فى بلادهم بمثل ما يتمتعون به فى بلادنا فاذا قصرنا النص على غير أصحاب الامتيازات أصبحت فائدته ضئيلة جداً . والذى أراه هو ألا نضع فى دستورنا نصاً يكسب الأجانب فى بلادنا حقوقا قد لا تكون معترفا بها كما أننا لا نضع نصا يخيف الأجانب على حقوقهم ويشعرهم بأننا نريد انقاصها بل نكتفى بوضع نص عام يريح الأجانب ولا يقف عقبة فى سبيل المفاوضات المقبلة التى ستتناول مسألة الامتيازات حتى اذا استطعنا تغيير هذه الامتيازات بقى النص قائماً بغير حاجة الى تغيير .

ويكفى أن يقال بوجه عام أن الدستور يحترم حقوق الأجانب أو حريتهم .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — المناقشة طالت كثيرا ولا أشك فى أن مبدأ مساواة الأجانب بالمصريين متفق عليه من الجميع كما أن حريتهم وأموالهم واجبة الاحترام وقد كانت براءات تعيين القناصل تسجل فى محاكم مصر والاسكندرية وبور سعيد ولم يكن يذكر فيها شيء من الامتيازات الأخيرة التى قررها العرف ولغاية سنة ١٣٠٤ هجرية كانت حجج الأجانب تسجل فى المحاكم الشرعية ويدون فى آخرها أن الأجنبى خاضع هو وأمواله للقوانين المصرية. لهذا أؤيد سعادة عبد الحميد بك فى أن يوضع نص عام بغير تفصيل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أقترح حذف المادة ٢٣ والسكوت عنها تماما . والحقيقة أنه فى سياق ذكر الحقوق الشخصية قد جرى التعبير بالنسبة للحريات الكبرى بصيغة الاطلاق فقد قيل ان الحريات كلها مضمونة والواقع أن الدساتير توضع لأهل البلد وانما تنتظم حقوق الأجانب بطريق التبعية . الا أن مركزنا خاص بحكم الامتيازات الأجنبية وهى حقوق لم تقرر للأجانب بحكم دستورنا بل بحكم المعاهدات والعرف فلهذا أريد أن يترك أمر الأجانب اما لامتيازاتهم واما للقاعدة العامة فى البلاد الدستورية وهى أنه لا ينص فى الدستور على ما للأجانب من الحقوق . لقد كانت الامتيازات الأجنبية كفيلة بحماية حقوق الأجانب وقت أن كان الشرق محكوما بالأساليب الاستبدادية فليس لهم أن ينزعجوا فى ظل حكومة دستورية . فلنترك الأجانب أصحاب الامتيازات لامتيازاتهم بغير أن ينص فى دستورنا على شيء مما يتعلق بهم خصوصا وأن هذه الامتيازات ستكون محل مناقشة وقد تتغير أو تلغى . أما ما يتعلق بالأجانب الذين ليس لهم امتيازات فلم يدع أحد لهم بحق خاص ولا معنى لأن ننشيء لهم من تلقاء أنفسنا حقوقا خاصة بل يجب أن يرجع فى شأنهم الى القانون العام وقد بينت أن الدستور لا يلحظ فيه غير أهل البلد أما الأجانب فلا شأن لهم به لكن اذا كفل الدستور لأهل البلد حريتهم استتبع ذلك ضمان حرية الأجانب بطريق التبعية .

حضرة توفيق دوس بك — أؤيد اقتراح حضرة بك مع بعض التعديل وذلك بأن نحذف المادتين ٢٣ و ٩٩ ونستغنى عنهما بالنص فى المواد الأخرى

كالمادة ٣ من مشروع حضرة عبد العزيز بك على أن حكمها يسرى على الوطنيين والأجانب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأنا منضم الى حضرة بدوى بك وأرى حذف المادتان ٢٣ و ٩٩ اكتفاء بالمادة ١١٧

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المادة ٩٩ وضعت فى دساتير بلاد ليس فيها امتيازات أجنبية فربما كان مركز الأجانب بها محل شك ومن أجل هذا وضع النص على عمومه الذى ترونه ولم يذكر فيه شىء خاص بالأجانب أما فى بلادنا فالاجانب محميون بالامتيازات فلا ضرر من حذف المادة ٩٩ أيضا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا تنسى أن انجلترا متمسكة بحماية الاجانب ونريد أن نظهر لها أن الدستور يضمن لهم هذه الحماية فلهذا أرى ابقاء النص الاصلى للمادة ٩٩ على عمومه لان دولة رشدى باشا كان محقا وحكيما فى وضعه وأن يستغنى عن المادة ٢٣ لأنه لا يصح أن نضع مبدأ خاصا بالاجانب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد فكرت طويلا وأقول ان المادة ٢٣ ضرورية ولا بأس من ذكر التبادل اذا أردتم .

حضرة محمود أبو النصر بك — رأى حضرة بدوى بك هادم لذلك المبدأ الذى قررناه باتخاذ تلك المواد درعا نتقى به تدخل الانجليز فى شئوننا حينما يحين وقت المفاوضات . نحن قبلنا مبادىء حضرة عبد العزيز بك على أن تكون للمصريين ونحن لا نستطيع إلا أن نقرر حقوقا للمصريين ويبقى حتما أن نتعرض للأجانب وأن نشير الى أننا لم ننتقص من حقوقهم شيئا وبدون ذلك نكون قد ضربنا صفحا عن فكره اقتباس النصوص من مشروع كرزون منعا للانجليز من التدخل فى شئوننا . بقيت مسألة التبادل ومن رأيى أنها لا توضع ولكن ليس للسبب الذى ذكره سعادة عبد الحميد مصطفى باشا بل لأن فيها خطرا لأن الأجانب يستفيدون من مصر كثيرا بينما المصريون قليلوا الميل الى الهجرة والاغتراب فاذا قررنا مبدأ التبادل نزح الينا أجانب من جميع الجهات ونصبح وقد حرمنا أنفسنا من حقوق كان يصح أن نستبقيها لنا . لهذا أرى ابقاء المادة ٢٣ بغير نص على التبادل ولكن يجب التفكير فى كلمة أوصيغة

تمنع مشاركة الأجانب لنـــا فى المهن الحرة . وأن تمحى المادة ٩٩ لأنها لا تتمشى مطلقا مع المواد التى وضعها حضرة عبد العزيز بك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — التبادل الذى يتخوف منه حضرة أبو النصر بك ممنوع خطره بالقيد الوارد فى آخر النص البولونى وهو قوله : (ماعدا الأحوال التى يشترط فيها القانون الجنسية البولونية) ولا زلت مصرا على اقتراحى الأخير وهو حذف المادة ٩٩ وابقاء المادة ٢٣ مع اضافة القيدين البولونيين أى شرط التبادل ثم اخراج الأحوال التى ينص فيها القانون على ضرورة الجنسية المصرية لامكان التمتع بالحق .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — حقيقة الدساتير انما توضع لأبناء البلد ولكنا فى ظرف خاص يدعونا إلى وضع نص خاص لتطمين الأجانب على حقوقهم . أما وقد وضعنا المادة ٩٩ ويفهم منها أن للاجانب حرية وحقوقا محمية فاذا حذفناها ولم نستبدلها بنص آخر كان أثر ذلك سيئا فى الخارج — لهذا أرى ضرورة وضع نص خاص بالأجانب وأخالف حضرة بدوى بك فيما ذهب اليه من عدم ذكر شىء خاص بالأجانب مطلقا اكتفاء بأن حقوقهم محفوظة طبقا للقوانين فاننا اذا قلنا لهم ذلك أجابوا بأن حقوقنا اذا أصبحت رهنا بما تضعونه من القوانين فقد تشرعون غدا ما ينتقصها . أما اذا وضعنا لهم نصا خاصا فى الدستور ولو بعبارة عامة كأن نقول ان للمصرى وللأجنبى نفس الحقوق فاننا ندرأ بذلك عن أنفسنا الشبه ونسد باب الاعتراض .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أؤيد سعادة عبد الحميد مصطفى باشا وأرى ابقاء نص المادة ٩٩ ولا تكرار فيه وحكمة ابقاء هذا النص أننـــا قادمون على مفاوضات ونريد أن نقطع بهذا النص الحجة على الانجليز فى طلب حماية الأجانب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المادة ٩٩ وما نقلت عنه لم توضع خصيصا لمصر بل شرعت لبلاد أخرى كبولونيا ورومانيا ونص عليها فى دساتير تلك البلاد تحت عنوان حماية الأقليات ولم يكن الأجانب عندنا هم الملحوظين فيها وانما أجانب تلك البلاد لأن فيها عناصر أجنبية تكون أقليات جنسية ولغوية ودينية وبينها نزاع مستمر ولم يكن بهذه البلاد تشريع سابق

يحمى تلك الأقليات فأريد أن يحتاط لذلك بوضع نصوص خاصة تحول دون العبث بحقوق أولئك الأجانب الذين لم تكن لهم حماية خاصة — لما دار الحديث فى مسألة حماية الأقليات فى مصر لم تجر فى الموضوع مناقشة ما بل نقلت النصوص البولونية كما هى بدون بحث فمركزنا من هذه الوجهة سليم إلى الآن .

نحن الآن نضع دستورنا فيجب أن تراعى فيه ظروفنا الخاصة . ليس عندنا نوع من الأجانب مجهول المركز بل أغلب الأجانب الذين يعيشون بيننا محدود مركزهم بالامتيازات والطوائف القليلة الاخرى التى ليس لهـا امتيازات ليس لها من الأهمية ما يستدعى النص عليها فى الدستور والذى جعلهم يعيشون بيننا فى ظل الاحكام القديمة من شأنه أن يجعلهم يعيشون بالاولى فى ظل الاحكام الجديدة — على أن ما نضعه نحن من أحكام جديدة للاجانب ليس له أهمية خاصة ولا يمكن أن يكون قاطعاً فى الموضوع لانه ستجرى مناقشات حتما فيما يتعلق بمركز الاجانب فى مصر ولا يمكن أن نصا مصريا يمنع مناقشة فى مسألة دولية . فكل المسألة من جهتنا نحن تنحصر فى النص على حقوق الاقليات أما الاجانب فستجرى بشأنهم مناقشة مستقبلة ولا شأن للدستور بهم ولا أقول هذا أخذا بالمبادىء العامة التى جرت عليها كافة الدساتير فقط بل وبالنظر الى ظروفنا الخاصة أيضا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — بعض الدول تريد أن تكون له بمصر علاقة مباشرة أفلا يصح لقاء ذلك أن نعمل مباشره على تطمين هذه الدول على حقوق رعاياها حتى لا يقال اننا هضمنا حقوقهم . اننى أطلب بقاء الماده ٩٩ تحقيقا لهذه الغاية .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أرى أن تحذف الماده ٩٩ بعد ان قررنا المبادىء التى تضمنتها المواد ١ — ٢٣ اذ لم يبق للماده ٩٩ محل بعد هذا التعديل فلقد ضمنا فى هذه المواد للمصرى حقوقه بالتفصيل ولم تبق فائدة لهذا النص العام بعد ذلك . تبقى بعد ذلك مسألة الاجانب ويرى حضرة بدوى بك أن الدخول فيها يفضى إلى شىء من الارتباك فضلا عن أنها ستكون محل مناقشة حتما ولكن هناك فرقا بين أن يتقدم المصرى الى المفاوضة

وبيده دستور مقرر لحقوق الاجانب وأن يتقدم وبده خالية من ذلك لهذا أرى أن تبقى المادة ٢٣ ولكن إذا رأيتم على نصها اعتراضا فهذبوه بما يتفق مع الغرض المقصود منها .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اضافة المادة ٩٩ الى النصوص الواردة فى باب حقوق الافراد أو حذفها .

فتقرر بالأغلبية إضافة نص المادة ٩٩ على أن تتولى لجنة التحرير التوفيق بين نصها والنصوص السابقة .

وفى صفحة ١٠١ من مجموعة المحاضر قال الرئيس — ورد علينا خطاب من فضيلة شيخ الجامع الأزهر يبلغنا فيه ملاحظة من بعض حضرات العلماء على اللجنة لأنها قررت فى المادة (١٣) من باب حقوق الأفراد أنه ليس لوطنى أن يحتج بأحكام دينه للتخلص من واجباته كوطنى أو جندى وقال ان فى هذا النص على الجملة مساسا بالدين الاسلامى الذى هو الدين الرسمى للحكومة وطلب تعديل المادة بما يزيل الشبهة .

وأمر معاليه فتلى نص الخطاب وهذه صورته :

حضرة صاحب المعالى نائب رئيس لجنة الدستور .

نتشرف بأن نخبر معاليكم أن جمعا من العلماء حضروا عندنا وقالوا أن المادة (١٣) من مشروع الدستور تقول (ليس لوطنى أن يحتج بأحكام دينه للتخلص من الواجبات المفروضة عليه كوطنى أو جندى) وقالوا ان هذه المادة فيها على الجملة مساس بالدين مع أن دين الحكومة المصرية الاسلام .

وأظن يا معالى الباشا أنه لو عدل هذا النص تعديلا يدفع عنه توهم عدم الاعتداد بالدين لكان حسنا ولمعاليكم الرأى الأعلى .

والله سبحانه وتعالى يوفق معاليكم الى السداد والسلام عليكم ورحمة الله .

٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٤٠ — شيخ الجامع الأزهر

٢٢ أغسطس سنة ١٩٢٢ — « محمد أبو الفضل »

ثم قال معاليه ان اللجنة بالطبع لم تمس الدين الاسلامى ولا غيره من الأديان وانما كان الغرض من تقرير المادة أن يكون المصريون سواء فى أداء الواجبات المفروضة عليهم فلا يباح لأحد أن يفر من أداء هذه الواجبات

تذرعا بأحكام الدين وقد سبق أن ذكر لنا حضرة عبد العزيز فهمى بك عند المناقشة فى المادة مثلا من الأمثلة التى أحترز عنها بهذه المادة وهو أنه عند اعلان الحرب الكبرى حاول التخلف عن الحرب شيعة من الانجليز بزعم أن عقيدتهم تحرم سفك الدماء .

سعادة حافظ حسن باشا — قابلنى فضيلة شيخ الجامع بحفلة المحمل وقال لى ان ظاهر المادة يفيد أنه قد تتناقض أحكام الدين مع الواجبات الوطنية وأنه عند التناقض تفضل الواجبات الوطنية وطلب أن تصاغ المادة على صورة لا يفهم منها وجود ذلك التناقض فذكرت له أمثلة مما يراد أن يحترز عنه بهذه المادة كالحارس الذى يترك الحصن معتذرا بأنه يريد أن يؤدى فريضة الجمعة وسائق القطار الذى يترك القطار ليؤدى صلاة العصر فى ميقاتها فوافقنى على أن الواجب فى هذه الأحوال مقدم على أداء الفريضة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لو أن بلدنا قاصر على المسلمين فقط ولم يكن فيه سوى الدين الاسلامى لحكمنا الدين الاسلامى فى كل أمورنا الوطنية ولكن بلدنا يضم المسلم والمسيحى واليهودى وقد يدخل فى المصرية أيضا البوذى والبرهمى واللادينى وكلهم فى نظر القانون سواء لأننا قد قررنا حرية الأديان . وسيلحظ فى كل الأوضاع والأنظمة الحكومية أن تكون مطابقة بقدر الامكان للدين الرسمى وهو الاسلام . فاذا فعلنا ذلك ولحظنا دين الأكثرية فى أنظمة الحكومة تحتم أن يقع تعارض بين هذه الأنظمة وأحكام الأديان الأخرى . فهل يصح لمن يدين بأحد هذه الأديان الأخرى أن يحتج بأن نظاما من هذه الأنظمة يتعارض مع أحكام دينه واذا احتج بمثل ذلك فهل تقبل احتجاجه ؟

بيننا رجل هو أكبر علماء المسلمين فى الوقت الحاضر وهو فضيلة الاستاذ الشيخ بخيت وفى استطاعته أن يرد عن اللجنة ما اتهموها به من الخروج عن الدين.

فضيلة الشيخ بخيت — العبارة كلها أن العلماء لم يفهموا مدلول هذه المادة فاذا رأي معالى الرئيس أن أرد عليهم فعلت .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — المسألة فى غاية البساطة . وقد بين سعادة حافظ باشا الوجهة التي اتجه اليها وهم شيخ الجامع الأزهر وبعض

العلماء وقد بين حضرة عبد العزيز بك أن المادة لم توضع للدخول فى مسائل الاعتقادات الشخصية ولكنها حكم عام يتعلق بالواجبات الوطنية العامة وكل ما يريد شيخ الأزهر أن يقوله هو أن الواجبات الوطنية العامة لا تتنافى مع أحكام الدين الاسلامى فالجهاد والدفاع عن الوطن وما أشبه ذلك من الواجبات كلها مفروضة على المسلم بحكم الدين ولكنه يخشى أن يفرض على المسلم واجبات أخرى تتنافى مع دينه وليس هذا مما قدرنا وقوعه عند وضع المادة وعلى كل حال فانى أقترح دفعاً لكل شبهة أن يضاف الى بص المادة كلمة « العامة » بعد عباره (الواجبات الوطنية) .

حضرة على ماهر بك — لى ملاحظتان على كلام حضره خيرت نك فاولا — الخضوع لقوانين البلاد من الواجبات الوطنية العامة وقد يكون فى القوانين الوضعية ما يتعارض مع بعض الاديان فالطريق التى أراد أن يخلصنا منها لا تجدى وثانياً — ان ما يتألم منه شيخ الجامع الازهر لا يزال موجودا فان النص الذى يقترحه حضرة خيرت بك لا يزال يوهم ما توهمه وهو احتمال المساس بالدين .

ثم ان لى اعتراضين على أصل الماده أولهما — ان حكمها لا يشمل من يحتج بعقيده فلسفية غير دينية وثانيهما — انه لا يكفى فى القانون أن يكون مقبولا عند من يطبق عليهم . فلهذا اقترح أن يعدل النص على الصورة الآتية وهى : « ليس لوطنى أن يحتج باى حجة ما للتخلص من الواجبات الوطنية الخ » وبذلك ندفع هذا الوهم من جهة ونمد فى حكم المادة حتى تتناول من يعتذرون بعقيدة فلسفية أو غير ذلك .

فضيلة الشيخ بخيت — أقترح أن يرد على فضيلة الشيح الجامع بما يأتى : « ان هذه المادة لا تمس الدين الاسلامى بشىء وذلك لأن الوطنى فى المادة لا يختص بالمسلم ولا بغيره بل هو عام وكذلك أحكام الدين لا تختص بدين الاسلام . والواجبات المفروضة على الوطنى كوطنى أو جندى هى الواجبات العامة فلا تتنافى مع الأحكام الخاصة بعقائد الأديان الخصوصية . ومع ذلك فلإزالة كل لبس قد زيد على كلمة (الواجبات) فى الماده كلمة (العامة) .

فوافقت اللجنة بالأغلبية على هذا الرد وأن يكتب به الى فضيلة شيخ الجامع

الأزهر وأن تضاف كلمة العامة على الماده ١٣ من باب حقوق الأفراد .

ثم قام سماحة السيد عبد الحميد البكرى وقال أقترح أن يعدل نص المادة ١٣ على الوجه الآتى : (ليس لوطنى أن يحتج بأى سبب أو حجة للتخلص من الواجبات العامة الخ) وذلك كما قال حضرة ماهر بك لأن بعض الطوائف لا تدين بدين ما بل بعقيدة فلسفية ولا يوجد فى النص ما يمنعهم من الاحتجاج بهذه العقيدة .

فضيلة الشيخ بخيت — ليس المراد بالدين الدين السماوى فقط بل كل ما يدين به كل انسان .

حضرة على ماهر بك — كلنا مقتنعون بأن النص الأصلى فى موضوعه لا غبار عليه ولكننا نريد أن يبتعد عن كل محذور . وانتى أؤيد سماحة السيد البكرى .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية رفض اقتراح حضرتى ماهر بك والسيد البكرى .

وفى صفحة ١٠٨ وما بعدها من مجموعة محاضر هذه اللجنة عادت الهيئة لبحث موضوع تمثيل الأقليات ودافع حضرة توفيق بك دوس عن مبدأ تمثيل الأقليات وأورد بعض حجج منها ان النص على تمثيل الأقليات سلاح قوى لمحاربة ادعاء انجلترا حماية الاقليات فى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ — وقال حضرته إنه لا يقصد من تقرير هذا الحق ضمان مصلحة للاقباط لانهم متمتعون فى ظل جلالة الملك فؤاد بكل الحقوق — فهذا الطلب فى الواقع ليس لمصلحة الاقباط بل هو للصالح العام .

وقد تعرض حضرته لاقوال المعارضين فقال عن عدم جواز النص على تمثيل الاقليات الدينية فى دستور المفروض فيه أنه قائم على أحدث النظم بما ياتى : « يجب ان لا ينسى اننا فى الشرق لا نميز كما يجب بين السياسة والدين وما دمنا فى جميع أحوالنا الشخصية نرتكن على القواعد والأسس الدينية فسيبقى مظهر حياتنا السياسية مصبوغا بدرجة ما بطابع الدين ! »

ورد على حجة المعارضين بأن مثل هذا النص ينشأ عنه تمثيل مختلف الإقليات التي لا يعلم عددها إلا الله ممانزلِ بلادنا من الأجانب ذوي الامتيازات

أو ينزلها فى المستقبل . بقوله «هذه الأقليات إما أن تعتبر نفسها مصرية فتندمج مع المصريين المسلم منهم مع المسلم المصرى والمسيحى مع المسيحى المصرى وهكذا أو تعتبر نفسها غير مصرية فلا شأن لها بمجلس النواب »

أما عن حجة المعارضين بأن النص على تمثيل الأقليات فيه تخليد وانماء لروح التفرقة بين طوائف الأمة فقد رد عليها حضرته « إن هذا الفرق الدينى باق وسيبقى ما دمنا نرتكن على الدين فى معاملاتنا الشخصية »

واستمرت المناقشة بين الأعضاء فى هذا الموضوع حتى جلسة ١٦ اغسطس سنة ١٩٢٢ (صفحة ١١٣ من مجموعة المحاضر) حيث قررت الهيئة بالأغلبية عدم تمثيل الأقليات .

مادة ٤ – الحرية الشخصية مكفولة .

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : رأت اللجنة فى صفحة ٧٤ من المحاضر أن تنتقل إلى المناقشة فى مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة (٣) وهذا نصها :

الحرية الشخصية مضمونة .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

التقاليد البرلمانية :

المادة (٤) يقابلها المادة ٧ من دستور بلجيكا والمادة ١٠ من دستور اليونان الملكى والمادة ٨ و١٩ من دستور استونيا والمادة ١٠٧ من دستور تشيكوسلوفاكيا

نصت أكثر الدساتير الأوربية على حقوق المواطنين وواجباتهم واهتمت جميعها بالنص على مبدأ ضمان الحرية الشخصية فى أول هذه الحقوق .

وقد عرّف علماء الدستور الحرية الشخصية بأنها « امكان فعل كل ما لا يضر بالغير » "La liberté individuelles consiste à faire tout ce qui ne nuit pas a autriui".

وفى الواقع أن هذا الحق هو أساس الحقوق الفردية Les droits individuels جميعها التى فصلتها الدساتير الحديثة فى موادها المختلفة — وقد تطور هذا الحق ونما مسايرا تقدم المدنية وانتشارها فتفرعت عنه حرية العبادة La libérte de culte وحرية الاجتماع La libérte de réunion وحرية الصحافة La liberté de la presse وحرية التعليم La liberté d'enseignement وحرية تكوين الجمعيات La libérté d'association وحرية التجارة والصناعة La libarté du commerce et de l'industrie كما تفرعت عنه بعض الضمانات surétés — مثل الضمان ضد القبض garantie contre arrestation والضمان ضد السجن garantie contre emprissonement وحرمة المسكن L'invlolalilitè du domicile والملكية الفردية La fropriété individuelcq.

وفى صفحة ١٢٤ من مجموعة محاضر جلسات هذه اللجنة وافقت الهيئة للمرة الثانية على نص المادة دون تعديل .

مادة ٥ — لا يجوز القبض على أى انسان ولا حبسه الا وفق أحكام القانون .

التقاليد البرلمانية : الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٦ من مجموعة المحاضر :

استمرت اللجنة فى مناقشة مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة (٤) من المشروع وهذا نصها :

لا يجوز القبض على أى شخص أو حبسه أو محاكمته أو الحكم عليه إلا وفق أحكام القانون .

حضرة على ماهر بك — أرى أن يضاف إلى هذه المادة أنه لا يجوز محاكمة مصرى أمام محكمة استثنائية إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب تلك الجريمة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا مستفاد من قول المادة : « وفق أحكام القانون » .

حضرة توفيق دوس بك — هب أنه وقعت حادثة رأى البرلمان أن تجرى المحاكمة فيها على أسلوب خاص .

حضرة على ماهر بك — هذا الذى أطلب تفاديه .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على أصل المادة أولا .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ١٢٤ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وافقت الهيئة للمرة الثانية على نص المادة بالألفاظ الآتية : « لا يجوز القبض على أى إنسان أو حبسه إلا وفق أحكام القانون » .

المادة (٥) يقابلها المادة ٧ من دستور بلجيكا . والمادة ٥ و٨ من دستور اسبانيا . والمادة ٨ فقرة من ثانية دستور استونيا . والمادة ٧٨ دانمركى .

نص الدستور البلجيكى على عدم جواز القبض على أى انسان الا بناء على أمر من القاضى على أن يكون هذا الأمر مسببا .

Nul ne peut être arrété qu'en vertu de l'ordonnavce motivée du jage.

ومثل هذا النص ورد بالدستور الاسبانى والاستونى والدانمركى .

مادة ٦ — لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون . ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : عند المناقشة فى المادة الخامسة من الدستور اقترح حضرة على ماهر بك فى صفحة ٧٦ من مجموعة محاضر هذه اللجنة أن يضاف نص يقضى بعدم جواز محاكمة مصرى أمام محكمة استثنائيـة إلا بمقتضى قانون صادر قبل ارتكاب تلك الجريمة .

فأخذ الرئيس الرأى على هذه الاضافة .

وبعد المناقشـة فى أن ذلك مستفاد من نص المـادة أم غير مستفاد تقرر باجماع الآراء أن المبدأ مقبول وأن ذلك المعنى يراعى عند تحرير المشروع .

ثم تليت المادة (٥) من المشروع وهذا نصها :

عقوبة الاعدام ملغاة فى الجرائم السياسية المحضة إلا إذا كان التعدى المستوجب لهذه العقوبة واقعا على شخص الملك أو ولى عهد المملكة .

حضرة توفيق دوس بك — من الجرائم السياسية غير القتل ما يعاقب القانون الحالى عليه بالاعدام . فهذه الجرائم أوافق على الغاء حكم الاعدام

المادة (٦) يقابلها:
- المادة ٩ من دستور استونيا
- والمادة ٨ من دستور اليونان
- والمادة ٩ « « بلجيكا
- والمادة ١٦ « « اسبانيا

جاء نص الدستور فى هذه المادة صريح فى عدم جواز خلق عقوبة جديدة وتطبيقها على أمر لم يكن معاقبا عليه وقت وقوعه والحكمة فى ذلك واضحة لأن « أثر العقوبات الجنائية ظاهر فى تقييد حرية الأشخاص » ولهذا يقول رجال القانون « بوجوب انذار الناس قبل توقيع عقوبة عليهم » ويقولون — « كل ماليس ممنوع مباح » ويلاحظ أن حكم هذه المـادة قاصر على المسائل الجنائية — أما المسائل المدنية فان الدستور ينص فى المادة ٢٧ على جواز سريان القانون على الماضى بشرط النص على ذلك . ولم ينص الدستور البلجيكى فى المادة التاسعة على مبدأ عدم رجعية القوانين — mon rétoactivite de lois — كما فعل الدستور المصرى — فى حين نص الدستور الاسبانى على هذا المبدأ فى المـادة السادسة عشر ونصها « لايجوز القبض على شخص ولا محاكمته إلا بواسطة القاضى المختص وطبقا لقوانين سابقة على الجريمة وبالشكل الذى ينص عليه القانون .

Nul Espagnol ne peut etre poursuivi, ni condamné, si ce n'est pas par le juge competent en vertu de lois anterieures au delit et en la forme prescrite par ces lois.

عقوبة عليها . أما جرائم القتل العمد مع سبق الاصرار ، فانى أرى أنها ولو ارتكبت لغرض سياسى يجوز الحكم فيها بالاعدام .

حضرة زكريا نامق بك — أقترح حذف هذه المادة بتاتا . نعم قد نحتاج اليها بعد سنين عدة وحينئذ ينبغى أن نفكر فيها .

لقد اختلف العلماء فى عقوبة الاعدام على الجرائم العادية نفسها أن بعض الدول محتها من قوانينها . ولكنتا قوم ناشئون فى الحياة السياسية وقد يكون إثبات هذا الحكم المقترح علينا مدرجة لبث فتن وتحريك جرائم لا تقوى البلاد على احتمالها خصوصا وهى فى أول عهدها بالحياة السياسية .

حضرة محمود أبو النصر بك — اؤيد حضرة زكريا نامق بك كل التأييد واطلب حذف هذه المادة لأنها قد تثير من الأوهام المجرمة ما لا يتفق مع مصلحة نهضتنا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء أولا على حذف هذه المادة .

فتقرر بأغلبية الآراء حذفها .

وعند تلاوة مواد مشروع الدستور فى صفحة ١٢٤ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وافقت الهيئة على هذه المادة بالألفاظ الآتية « لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون » .

مادة ٧ — لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية .

ولا يجوز ان يحظر على مصرى الاقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الاقامة فى مكان معين الا فى الاحوال المبينة فى القانون .

التقاليد البرلمانيه : الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٦ من مجموع المحاضر

تليت المادة (٦) من مشروع الدستور وهذا نصها : ..

المادة (٧) يقابلها { المادة ١٧ من دستور استونيا
المادة ٩ من دستور اسبانيا
المادة ١٠٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا }

جاء الدستور الاسبانى فى المادة التاسعة بحكم يشابه حكم المادة التاسعة من الدستور المصرى فقد حرم ارغام شخص على تغيير =

ممنوع إبعاد أى مصرى من الأراضى المصرية .

وكذلك لا يجوز أن يحجر على أى مصرى الاقامة فى جهة ما من البلاد ولا أن يلزم بالاقامة فى مكان مخصوص إلا فى الأحوال المبينة صراحة فى القانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لاحظوا أن تقرير هذا المبدأ يتعارض مع ما سبق للجنة تقريره من جواز ايقاع عقوبة النفى على الوزراء .

معالى طلعت باشا — لا تعارض بين المبدأين فان ابعاد الوزراء انما يكون بحكم والظاهر من هذه المادة منع الابعاد بمجرد أمر إدارى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن نريد أن تلغى بتاتا عقوبة الابعاد من القانون أيضاً .

معالى طلعت باشا — إذن نصوا على ذلك صراحة كان يقال لا يجوز إبعاد مصرى سواء بحكم أو بغير حكم .

فتقرر بالاجماع حذف عقوبة النفى خارج البلاد التى يجوز أن تقع على الوزراء فى المادة (٨٤) من المبادىء العامة .

حضرة توفيق دوس بك — هل هذا النص يشمل أيضا عدم جواز النفى بمقتضى حكم قضائى .

معالى الرئيس — نعم يشمله .

ووافقت الهيئة على جواب معالى الرئيس بالاجماع

ثم تقررت الموافقة بالاجماع على المادة (٦) .

وفى صفحة ٩٠ فى مجموعة محاضر اللجنة العامة ثارت المناقشة التالية :

حضرة على المنزلاوى بك — قررنا ضمن القواعد السابق تقريرها أنه لا يجوز ابعاد مصرى وأرى تعديل هذه المادة باضافة عبارة (إلا بقانون)

= محل اقامته الا فى الأحوال المبينة فى القانون وعلى أن يصدر الأمر من السلطه المختصة — ونص المادة :

Nul Espagnol ne pourra être forcé de changer de domicile ou de residence, si ce n'est en vertu d'un ordre emanant de l'autorite competente et dans les cas prevus par la loi.

ويلاحظ أن الدستور المصرى حظر ابعاد المصرى من الديار المصرية ولعل السبب فى ذلك هو عدم وجود مستعمرات للدولة المصرية يمكنها أن تنفى اليها من يستحق هذه العقوبة ولا يجوز أن تتخلص الدولة من الأشخاص غير المرغوب فيهم على حساب دولة أخرى .

وقد لاحظت اللجنة الاستشارية التشريعية Le comite consultatif أن نص هذه المادة لا يمنع من اعادة ابعاد الخديوى السابق اذا تمكن من دخول مصر وذلك بمقتضى القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الذى قضى بابعاد الخديوى السابق عن الديار المصرية .

لأنه لا يصح وضع نص يحرم البرلمان من حرية التشريع فى هذا الموضوع فقد تضطر الظروف لاخراج مصرى أو متجنس بالجنسية المصرية — وليس يصح أن يضع الاعضاء المعينون من الحكومة قيدا يتقيد به البرلمان المنتخب من الأمة .

حضرة توفيق بك دوس — هذا اعتراض ينصرف لا على هذه المسألة وحدها ولكن على كل المسائل . والذى دعا الى وضع القاعدة التى أشرت اليها أن مصر لا مستعمرات لها لتبعد فيها . على أن النص لا يمنع من الابعاد الى أى جهة من القطر كالطور أو السودان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — عند وضع مبدأ دستورى يجب أن نفكر فى طريقة تنفيذه فمبدأ الابعاد مقرر فى أوربا لأن لهم مستعمرات أما نحن فلا مستعمرات لنا نبعد اليها وليس فى استطاعتنا أن نكلف دولة أخرى بقبولى مبعدينا . فما فائدة هذا النص إذا كان تنفيذه مستحيلا .

حضرة على المنزلاوى بك — ولم تخشون أن يقرره البرلمان بقانون اذا كان مستحيلا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اقتراح حضرة المنزلاوى بك . فتقرر بالأغلبية رفضه .

وعند إعادة تلاوة مواد مشروع الدستور وافقت اللجنة العامة فى صفحة ١٢٤ على النص الآتى « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية — وكذلك لا يجوز أن يحظر على مصرى الاقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الاقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون »

مادة ٨ — للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها الا فى الاحوال المبينة فى القانون و بالكيفية المنصوص عليها فيه

الاعمال التحضيرية : **التقاليد البرلمانية :**

اللجنة العامة لوضع الدستور صفحة ٧٦ من مجموعة المحاضر تليت المادة (٧) من مشروع الدستور وهذا نصها :

للمنازل حرمة واجبة فلا يجوز دخولها لتفتيشها أو معاينتها إلا فى لأحوال وبالكيفية المنصوص عنها فى القانون .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وعند اعادة تلاوة مواد مشروع الدستور على اللجنة العامة فى صفحة ١٢٤ حدثت المناقشة الآتية :

تليت المادة السابعة ونصها :

للمنازل حرمة فلا يجوز دخولها لتفتيشها أو معاينتها الا فى الاحوال المبينة فى القانون وبالكيفيةالمنصوص عليها فيه .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — المفهوم أن المنازل لايجوز دخولها اطلاقاً فأطلب حذف عبارة (لتفتيشها أو معاينتها) .

حضرة توفيق دوس بك — هذا الاعتراض فى محله .

فوافقت اللجنة بالاجماع على المادة بعد حذف عبارة (لتفتيشها أو معاينتها)

المادة (٨) يقابلها:
- المادة ١١٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ١٠ من دستور بلجيكا
- والمادة ٧٩ من دستور الدانمرك
- والمادة ٦ و٨ من دستور اسبانيا
- والمادة ١٠ من دستور استونيا

نصت المادة العاشرة من الدستور البلجيكى على ما نصت عليه المادة الثامنة من الدستور المصرى فقد ورد بها أن للمنازل حرمة — وانه لا يجوز دخولها الا فى الأحوال المبينة فى القانون .

: Le domicile est inviolable; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prevus par la loi est dans la forme qu'elle préscrit.

ونص الدستور الاسبانى فى المادتين السادسة والثامنة على نفس الحكم فجاء فى المادة السادسة « انه لايجوز دخول المنازل بغير رضاء أصحابها الا فى الأحوال التى حددها القانون — واشترط أيضا عدم جواز الدخول الا بحضور صاحب المنزل أوأحد أقرباءه فإن لم يتوفر ذلك فلا بد من احضار شاهدين من الجيران واشترطت المادة أن يكون أمر دخول المنزل مسببا » .

مادة ٩ — للملكية حرمة فلا ينزع عن احد ملكه الا بسبب المنفعة العامة فى الاحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا .

التقاليد البرلمانية : **الاعمال التحضيرية :**

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٦ من مجموعة المحاضر

تليت المادة (٨) من مشروع الدستور ونصها :

« للملكية من أى نوع كانت حرمة واجبة فلا يجوز حرمان أحد من ملكه إلا بسبب المنفعة العامة وفى الأحوال المقررة فى القانون وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا » .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

ووافقت اللجنة العامة على هذه المادة بالصيغة التالية فى صفحة ١٢٥ :

للملكية حرمة فلا ينزع من أحد ملكه إلا لسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا .

فوافقت الهيئة عليها بالاجماع عدا حضرة الهلباوى بك الذى اعترض على ذكر عبارة (تعويضا عادلا) وطلب حذفها .

المادة (٩) يقابلها:
- المادة ١١ من دستور بلجيكا
- والمادة ١٠ من دستور اسبانيا
- والمادة ٢٤ من دستور استونيا
- والمادة ٨٠ من دستور الدانمرك
- والمادة ١٠٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا

جاء نص الدستور فى هذه المادة ضامناً المالك ما يملك مقرراً عدم جواز سلب أحد ما يملكه الا اذا كان ذلك للمنفعة العامة وبشروط.

ولكن هل معنى ذلك ان حق الملكية فى مصر مطلق ؟

اتفق علماء القانون المدنى أن الملكية المطلقة لا وجود لها فى القانون — بل ان حرية التصرف فى الملك مقيدة بقيود منصوص عليها فى القوانين المختلفة فمثلا حق التوريث مقيد بما نص عليه الشارع «لا وصية لوارث الا اذا أجاز ذلك باقى الورثة» « ولا وصية لغير الوارث بأكثر من الثلث » .

وفوق ذلك فان الفقهاء متفقون على أن جميع الحقوق مقيدة بقيد « عدم اضرار الغير » .

ويكاد يكون نص الدستور المصرى مطابقا نص الدستور البلجيكى مع فارق بسيط هو أن الدستور المصرى أضاف الى صدر المادة عبارة « الملكية حرمة » كذلك نص الدستور الاسبانى على أن « عقوبة المصادرة محظورة ولا يجوز حرمان أحد مما يملك الا بواسطة السلطة المختصة وبسبب المنفعة العامة وبشرط تعويضه تعويضا عادلا .

مادة ١٠ – عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة .

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٧ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة (٩) من مشروع الدستور ونصها :

« عقوبة مصادره الأموال عامة ممنوعة » .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وعند إعادة تلاوة ماود مشروع الدستور على اللجنة العامة ثارت المناقشة الآتية صفحة ١٢٥ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة التاسعة ونصها :

« عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة » .

حضرة محمد على بك — النص خاص بالمصادرة التى تقع على عموم المال فهل مصادرة ثلاثة أرباع المال جائزة ؟

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه المسألة لهـا أصل تاريخى فقد كانت المصادرة تقع على عموم الأملاك دائما ومن أجل هذا نص على منعها فى الدساتير فاذا أراد الشارع أن يتحيل على الدستور باباحة مصـادرة البعض دون الكل لم يكن ذلك جائزا على ما أعتقد ووجب منعه بحكم المـادة التى نحن بصددها ولا غنى لنا على كل حال عن ابقاء كلمة (العامة) فى النص لأن رفعها يخرجنا من حرج موهوم إلى حرج حقيق وهو منع المصادرة اطلاقا وهذا غير مقبول لأن المصادرة جائزة فى أحوال كثيرة خاصة كمصادرة السلاح والحشيش والآلات التى استعملت فى ارتكاب الجرائم وغير ذلك .

حضرة الياس عوض بك — ليس الغرض هنا بيان حكم مصادرة الأشياء الممنوعة وانما الغرض معرفة ما اذا كان يباح مصادرة جزء من الملك المشروع

التقاليد البرلمانية :

المادة (١٠) يقابلها { المادة ١٢ من دستور بلجيكا
والمادة ١٠ من دستور اسبانيا (فقرة أولى) }

يكاد يكون النص البلجيكى هو نفس النص الوارد فى الدستور المصرى La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. وترجمتها « عقوبة المصادرة للاموال محظورة »

سعادة قليني فهمي باشا — أطلب منع المصادرة اطلاقا لأنها من الأحكام الاستبدادية القديمة التي لا يجوز ابقاؤها في القرن العشرين وابدالها بأي عقاب كالغرامة أو الحبس وأن يستثنى من ذلك فقط الحشيش والأسلحة وما أشبهها من الأموال الممنوعة بشرط أن لا تتناول المصادرة ما سوى ذلك من الأشياء التي قد يستعان بها على التهريب كالمراكب والجمال وغيرها لجواز أن تكون هي كل ما يملك الشخص من ثروة فاذا صودرت جرد الشخص من كل ما يملك من أسباب الرزق .

فضيلة الشيخ بخيت — المصادرة شرعا هي أخذ المال بطريق غير مشروع ولهذا حرمت في الشريعة وأما اعدام الضار فلا يسمى مصادرة ولهذا أجازوا اعدام الحشيش واراقة الخمر وكسر دنانها وغير ذلك مما لا يعتبر في عرفهم مصادرة . فلذلك أقترح أن يكون نص المادة (مصادرة الأموال ممنوعة) .

حضرة محمد علي بك — أريد أن أطمئن على مسألتين (الأولى) عوقب شخص بمصادرة ثلاثة أرباع ماله أو تسعة أعشاره فهل يجوز هذا أو لا يجوز ؟ (والثانية) هرب شخص حشيشا فصودر الحشيش والمراكب التي كانت تحمله وكانت هي كل ما يملك المهرب فهل المصادرة هنا جائزة أو لا ؟

حضرة عبد الحميد بدوي بك — أما عن المسألة الاولى فهذا النوع من المصادزة ممنوع لأنه تحيل على الدستور . وأما عن المسألة الثانية فالمصادرة جائزة لأنها واقعة على مفردات الملك ولو استغرقت في النهاية كل ما يملك المهرب لأن الغرض لم يكن مصادرة عموم ماله .

حضرة توفيق دوس بك — أقترح أخذ الرأي على بقاء المادة على حالها مع الاخذ بالتفسيرين اللذين استفسر عنهما حضرة محمد علي بك وأجاب بهما حضرة بدوي بك .

معالي الرئيس — يؤخذ الرأي على ذلك .

فتقرر بالاغلبية الموافقة على بقاء النص على حاله مع الاخذ بالتفسيرين المذكورين .

مادة ١١ — لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية الا فى الاحوال المبينة فى القانون .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٧ من مجموعة المحاضر : تناقشت الهيئة فى المشروع المقدم من حضرة عبد العزيز فهمى بك والمتعلق ببيان حقوق الافراد وتليت المادة (١٠) منه ونصها :

«أسرار الخطابات والتلغرافات التى تودع بمكاتب البريد والتلغراف واجبة الصون الا فى حالة التحقيقات الجنائية » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لم تتناول المـادة حكم مراقبة المخابرات

المـادة (١١) يقابلها:
المادة ٢٢ من دستور بلجيكا
والمادة ٨٩ من دستور الدانمرك
والمادة ١٤ من دستور استونيا
والمادة ١١٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٧ من دستور اسبانيا
والمادة ٢٧ من دستور رومانيا

اقتصر الدستور البلچيكى والاسبانى والتشيكوسلوفاكى على حظر افشاء أسرار الخطابات فجاء فى الدستور البلچيكى :

Le secret de lettres est inviolables.

وترجمتها « سرية الخطابات مكفولة » .

وجاء فى دستور اسبانيا .

L'autorité gouvernemental ne pourra, ni saisir ni ouvrir la correspondance confiée a la poste.

وترجمتها « ليس للحكومة أن تحجز أو تفتح الخطابات المودعة بمكاتب البريد » وكفل الدستور الدانمركى سرية الخطابات ولم يجز الاطلاع عليها الا بناء على حكم أو فى الأحوال التى تحددها القوانين .

وجاء فى الدستور التشكوسلوفاكى "Le secret des lettres est garanti" وترجمتها « سرية الخطابات مكفولة » .

أما الدستور الاستونى فانه ضمن سرية المواصلات البريدية والتلغرافية والتلفونية وغيرها .

Le secret de la corrèspondance postale telegraphique, ou telephonique ou par quelque autre moyen generalement usite, est assuré.

وعند ما عرض مشروع الدستور المصرى على لجنة التحرير (اللجنة الاستشارية التشريعية Le comité consulitatif) قالت اللجنة « ان الاستثناء المنصوص عليه فى المـادة ١١ — تقصد عبارة (الا فى الأحوال المبينـة فى القانون) ليس قاصراً على حالة التحقيق الجنائى — بل يجب أن يتعدى الى حالة الافلاس البسيط faillite (أى فى حالة عدم وجود اجراء جنائى يتعلق بالافلاس بالتدليس) فان للسنديك أن يفتح الخطابات والتلغرافات الموجهة للمفلس » .

لهذا رأت اللجنة أن يكون الاستثناء عاما بعد أن كان قاصراً على حالة التحقيق الجنائى كما هو ظاهر من محاضر اللجنة العامة .

التليفونية . فهل ترى الهيئة النص أيضا على حرمة المخابرة بالتليفون فلا يجوز مراقبتها سواء بتكليف العامل أو غيره باستراق السمع.

فقررت الهيئة الموافقة بالاجماع على أصل المادة مع اضافة النص الآتى اليها :

وكذلك أسرار المواصلات التليفونية .

وفى صفحة ١٢٥ من مجموعة المحاضر وافقت اللجنة العامة على النص الآتى بالاجماع .

(١٠) لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات التى تودع مكاتب البريد والتلغراف ولا أسرار المواصلات التليفونية الا فى حالة التحقيقات الجنـــائية .

مادة ١٢ — *حرية الاعتقاد مطلقة .*

مادة ١٣ — *تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الاديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب .*

التقاليد البرلمانية : الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور :

ورد فى صفحة ٣٥ من مجموعة محاضر هذه اللجنة على لسان رئيسها ما يأتى :

« طلب الانجليز قيامهم بحماية الأقليات ونريد نحن أن نفهمهم أن حماية الأقليات محققة بمقتضى دستورنا وذلك بأن نضع فى هذا الدستور نفس النصوص التى وضعوها هم فى مشروع اللورد كيرزون لنأخذ عليهم طريق هذا الطلب » وأمر بتلاوة تلك النصوص وأخذ رأى الهيئة عليها .

وورد فى المادة الثانية من هذا المشروع أن « لجميع سكان مصر الحق فى أن

المادة (١٢) و(١٣) تقابلها:
المادة ١٤ من دستور بلجيكا .
والمادة ١١ من دستور استونيا
والمادة ١٢١ و١٢٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٧٥ و٧٦ من دستور الدانمرك
والمادة ١١ من دستور اسبانيا
والمادة ٢٢ من دستور رومانيا

وردّ بأكثر الدساتير الأوربية ضمانات لحرية الاعتقاد وحرية القيام بشعائر الأديان المختلفة فقد جاء بدستور رومانيا نص=

يقوموا بحرية تامة علانيـــة أو غير علانية بشعائر أية ملة أو دين أو عقيدة ما دامت هذه الشعائر لا تنافى النظام العام أو الآداب العمومية » .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٧ من مجموعة المحاضر : رأت الهيئة أن تنتقل للمناقشة فى مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الافراد فتليت المادة (١١) من هذا المشروع ونصها :

« حرية الاعتقاد الدينى مطلقة . فلجميع سكان مصر الحق فى أن يقوموا بحرية تامة علانية أو غير علانية بشعائر أية ملة أو دين أو عقيدة ما دامت هذه الشعائر لا تنافى النظام العام أو الآداب العمومية » .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ١٢٥ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وافقت الهيئة على النص الآتى : « حرية الاعتقاد مطلقة » .

وافقت الهيئة فى صفحة ١٢٥ فى مجموعة المحاضر على النص الآتى « تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للتقاليد المرعية فى الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالآداب ولا ينافى النظام العام » .

الحكم الوارد بالدستور المصرى La liberté de conscience est absolue وترجمته « حرية الاعتقاد مطلقة » .

كما ورد بالدساتير الأخرى نصوصا شبيهة بهذا النص فقد جاء بالدستور الاستونى « حرية الدين والاعتقاد موجودة فى استونيا »

"La liberté de religion et de conscience existe en Esthonie".

وورد بالدستور الاسبانى « لا يُسأل أحد عن آرائه الدينية ولا عن قيامه بشعائر دينية مادام يحترم العادات المسيحية » .

Nul ne pourra être inquiété sur le territoire espagnol pour ses opinions religieuses, ni pour l'exercice de son culte, sauf le respect dû a la morale chretienne.

والنص البلجيكى قريب الشبه بهذا النص .

La liberté des cultes, celle de leure exrcice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matiers, sont garanties, sauf la repression des delits commis a l'occassiòn de l'usage de ces libertés.

وترجمته « حرية العبادات واقامة الشعائر العامة ... مضمونة إلا اذا نشأ عن استعمال هذه الحريات جريمة » .

مادة ١٤ — حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور صفحة ٧٧ من مجموعة المحاضر تناقشت الهيئة فى المشروع المقدم من حضرة عبد العزيز فهمى بك والمتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة ١٤ فى هذا المشروع ونصها :

حرية الرأى مضمونة فلكل انسان الحق فى التعبير بحرية عن فكره . سواء بالكلام أو بالكتابة وبطريق الصحف أو بالتصوير بشروط أن يراعى حدود القانون .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كلمة « بشرط أن تراعى حدود القانون » تجعل هذه المادة فى حكم العدم . فأقترح ابدالها بكلمة « بشرط أن تراعى حدود القوانين العامة » لأننا لو حددنا حرية الصحافة فقد هدمنا بأيدينا كل ما تحاول تشييده من قواعد الحرية .

المادة (١٤) تقابلها:
- المادة ١٤ فقرة ثانية من دستور بلجيكا
- والمادة ٨٤ من دستور الدانمارك
- والمادة ١١٧ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ١١ فقرة ثالثة و١٣ من دستور استونيا
- والمادة ١٣ من دستور اسبانيا
- والمادة ٢٥ من دستور رومانيا

حرية الرأى هى احدى الضمانات الأساسية التى اهتمت أكثر الدساتير الأوربية بالنص عليها — فقد نص الدستور التشكوسلوفاكى على أن « لكل فرد فى حدود القانون حق الاعراب عن أفكاره بالقول والكتابة والصحف والصور وبأى طريق آخر »

"Chacun peut dans la mesure permise par la loi manifester ses opinions par la parole, l'ecriture, la presse, les images ou par d'autres moyens analogues".

كما ضمن دستور رومانيا هذه الحريات « الا اذا اسىء استعمالها فانطبق عليها أحد نصوص قانون العقوبات » .

"... étant responsable de l'abus de cette liberté dans les cas determinés par le code pénal".

وورد بدستور استونيا نص يضمن حرية الاعراب عن الأفكار بالقول أو الكتابة أو التصوير أو النحت ولا تقيد هذه الحرية الا محافظة على الأخلاق والنظام العام .

",... Cette liberté ne peut être sestreinte que pour des raisons de morale et pour la securité de l'Etat".

ومثل هذا المعنى ورد بالدستور الاسبانى والدانمركى والبلجيكى .

حضرة على ماهر بك — أرى تقرير النص الآتى : بحيث تصاغ له مادة جديدة وهو : « حرية الصحافة مضمونة فلا يجوز وضعها تحت الرقابة ولا تقييدها بامتياز . والمسؤولية المترتبة على اساءة استعمال هذه الحرية يحددها القانون .

الحرية الصحافية هى المظهر الأول لسائر أنواع الحريات الأخرى وإنما أريد من إثبات هذا النص أنه لا يمكن ولا للبرلمان وخصوصا فى الأحوال العادية وضع الصحافة تحت أية مراقبة . ولا أن يكون للسلطة الادارية الحق فى منع أحد من اصدار صحيفة .

أرى أن يكون هذا الحق ثابتا مطلقا من كل قيد . فاذا أساء أحد استعماله بأى نوع من أنواع الاساءة فى القانون العادى غنى وكفاية .

حضرة محمد على بك — أرى أنه لا يجوز لكل شخص أن يصدر صحيفة .

حضرة على ماهر بك — إذا أردتم اشتراط صفات خاصة فى الصحافى فبينوها كأن لا يكون محكوما عليه بما يخل بالشرف ونحو ذلك ولكن لا تفسحوا المجال لتحكم الادارة .

وإنى مع موافقتى على أصل المادة المعروضة اقترح اضافة مادة جديدة بالنص الذى ذكرته .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أقترح أن يضاف إلى حرية الصحافة حرية التأليف .

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا يدخل فى حرية الكتابة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد أجلت الفكر طويلا فى هذه المسألة وكان مما عرض لى وضع النص الآتى : « ولا يجوز فى أى حال أن يقيد القانون هذا الحق فى ذاته » وهذا النص واف بما يرمى اليه حضرة عبداللطيف المكباتى بك .

وكان عرض لى كذلك المبدأ الآتى : « لا حاجة إلى تصريح سابق من أى سلطة كانت لاخراج أى نشرة من أى نوع يكون . ولا يجوز اقتضاء أية ضمانة من مؤلف النشره أو مديرها أو ملتزم طبعها أو طابعها . والمراقبة والانذارات الادارية للنشرات المطبوعة ممنوعة .

ترددت فى تقرير هذين المبدأين بين رأيين مختلفين وهما هل يجب أن نكون أحرارا فى صحافتنا حرية مطلقا لا يحدها أى اعتبار أم الواجب أن نأخذها بقيود خاصة ضمانا لجريانها فى أنفع الطرق وأمثلها لمصلحة البلاد.

والسؤال هو هل نضع فى يد البرلمان حق تقييد الصحافة بقيود وأخذها بشروط خاصة بحيث يستطاع منع السبابين ونهشه الاعراض مثــــلا من معالجة مهنة الصحافة . وبحيث لا يسمح لكاتب بالاخلال بالنظام أو مخالفة الآداب العامة ؟

أم أن نطلق الحرية الصحافية اطلاقا تاما . والحرية نفسها كفيلة بتنظم نفسها وتطورها مع الزمن الى الاصلح الانفع فلا يجد السباب المعتدى من يقبل على قراءه جريدته فهو بين أن يستقيم وبين أن يترك المهنة بتاتا . وأى الرأيين أجدى علينا وأنفع فى ظروفنا ؟ وإنى أميل الآن للرأى الثانى وهو إطلاق الحرية للصحافة .

ولقد عرضت على حضراتكم ما بدا لى من وجوه الرأى فى هذه المسألة ولكم أن تقرروا ما ترون .

حضرة محمد على بك — أوافق على ابقاء المادة ١٤ على أصلها . والموضوع إنما ينحصر فى النقطة الآتية :

هل يعطى للبرلمان الحق فى سن القوانين اللازمة للصحافة تأمينا للنظام وصونا للاعراض أم لا :

حضرة على ماهر بك — هذا تكفل به قانون العقوبات . والذى أريده الا يكون للبرلمان وخصوصا فى الاحوال العادية الحق فى تقرير قوانين تبيح للحكومة مراقبة الصحف أو عدم الترخيص باصدارها .

سعادة قطاوى باشا — لماذا تضعف ثقتنا بالبرلمان إلى هذا الحد . إن البرلمان من جهة أخرى لا يعسر عليه أن يقرر اعلان الاحكام العرفية وحينئذ يستطيع القبض على ناصية الصحافة وتعطيل حريتها .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى أولا على ابقاء المادة ١٤ أو تعديلها كما اقترح حضرة المكباتى بك .

فتقرر بأغلبية الآراء الموافقة عليها من غير تعديل .

معالى الرئيس — إذن يؤخذ الرأى على المـــادة الجديدة التى اقترح وضعها حضرة على بك ماهر .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — إن من أعظم الخطر على البلاد أن يسمح لكل إنسان بأن يتصدى للصحافة ويجلس فى مجلس الارشاد العـــام .

حضرة توفيق دوس بك — نعم هذا خطر شديد .

حضرة على ماهر بك — أسلفت أنه لا مانع من تقييد هذا الحق كأن ينص على أنه لا يجوز مزاولة الصحافة للاشخاص المحكوم عليهم بأحكام تخل بشرفهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص الذى اقترحه حضرة على بك ماهر يتضمن أمرين : أولهما أن كل إنسان له الحق فى مزاولة مهنة الصحافة بدون تصريح . والثانى أنه لا يمكن اصدار قانون بجعل الجرائد تحت مراقبة أو عقوبة إدارية . فالنص الذى عرضه لا يجىء مباشرة مع النص الذى وافقتم عليه وعلى ذلك ينبغى تعديله كما يأتى لا حاجة الى تصريح سابق من أى سلطة كانت الخ .

حضرة على ماهر بك — إنى أقبل ذلك وأترك للهيئة اختيار أحد النصـين .

معالى الرئيس — تؤخذ الأراء .

فتقرر بالأغلبية رفض كلا الاقتراحين .

وفى صفحة ١٢٥ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وافقت الهيئة على النص الآتى : « حرية الراى مكفـولة ولكل إنسان الاعراب عن فكره بالقول او بالكتابة او بالتصوير او بغير ذلك فى حدود القانون .

مادة ١٥ — الصحافة حرة فى حدود القانون والرقابة على الصحف محظورة . وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك الا اذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ : قدم أحد الأعضاء مشروع قانون خاص بمحاكمة

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٧ فى مجموعة المحاضر : رأت الهيئة أن تنتقل الى المناقشة فى مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة ١٤ فى هذا المشروع ونصها « حرية الرأى مضمونة فلكل انسان الحق فى التعبير بحرية عن فكره سواء

مادة (١٥) تقابلها:

- المادة ١٨ من دستور بلجيكا
- والمادة ٢٨ من دستور ايطاليا المعدلة بقانون ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٥
- والمادة ١٣ من دستور استونيا
- والمادة ١٦ من دستور اليونان
- والمادة ١١٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٢٥ فقرة ثالثة من دستور رومانيا

كانت الصحافة المصرية منظمة بالأمر العالى الصادر فى ٢٦ نوفبر سنة ١٨٨١ وبمقتضاه كان للحكومة حق انذار الصحف وتعطيلها ووقفها .

وفى ١٦ يونيه سنة ١٩١٠ صدر القانون رقم ٢٧ بشأن دعاوى الجنح التى تقع بواسطة الصحف أو غيرها من طرق النشر . وفى ١٥ أغسطس سنة ١٩٢٥ صدر قرار من وزير الداخلية بتقديم نسخ الى ادارة المطبوعات بوزارة الداخلية من الكتب والرسائل التى تطبع فى القطر المصرى — كما صدر قرار آخر فى ٧ مارس سنة ١٩٢٧ بشأن ما يتبع نحو النسخ المقررة من كل ما يكتب أو ينشر بواسطة الطباعة فى القطر المصرى وفى ٢٧ فبراير سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم بقانون رقم ٢٠ بشأن المطبوعات كما صدر المرسوم بقانون رقم ٢١ بشأن نظام المحكوم عليهم فى جرائم الصحافة .

وفى ٢٠ ابريل سنة ١٩٣٦ صدر مرسوم بقانون باعتماد نظام جمعية الصحافة للعمل على رفع شأن الصحافة والسعى للاعتراف بحقوقها ولتنمية روح الاخاء والتعاون بين الصحافيين .

هذا وقد جاء بدستور سنة ١٩٣٠ بالمادة ١٥٣ « يجوز أن تعطل الجرائد والنشرات الدورية من شهر الى ثلاثة بقرار من محكمة الاستئناف بناء على طلب النيابة العمومية اذا انتهكت حرمة الآداب انتهاكاً خطيراً أو اذا استرسلت — بالأخبار الكاذبة أو بالكتابات الشديدة أو بغير ذلك من وجوه التحريض والاثارة — فى حملة من شأنها أن تعرض النظام الذى قرره الدستور للكراهية أو الاحتقار أو أن تهدد السلام العام » .

ويلاحظ أن اللجنة الاستشارية التشريعية (لجنة تحرير الدستور) قد فسرت الاستثناء الوارد فى آخر المادة ١٥ من الدستور « الا اذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى » بأنه استثناء أوجبته ظروف الأحوال لمحاربة الدعاية الشيوعية .

بالكلام أو بالكتابة وبطريق الصحف أو بالتصوير بشروط أن يراعى حدود القانون . »

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كلمة « بشرط أن تراعى حدود القانون » تجعل هذه المادة فى حكم العدم . فأقترح ابدالها بكلمة « بشرط أن تراعى حدود القوانين العامة » لأننا لو حددنا حرية الصحافة فقد هدمنا بأيدينا كل ما نحاول تشييده من قواعد الحرية .

حضرة على ماهر بك — أرى تقرير النص الآتى : بحيث تصاغ له مادة جديدة وهو : « حرية الصحافة مضمونة فلا يجوز وضعها تحت الرقابة ولا تقييدها بامتياز . والمسؤولية المترتبة على اساءة استعمال هذه الحرية يحددها القانون » .

الحرية الصحافية هى المظهر الأول لسائر أنواع الحريات الأخرى وانما أريد من اثبات هذا النص أنه لا يمكن ولا للبرلمان وخصوصا فى الأحوال العادية وضع الصحافة تحت أية مراقبة . ولا أن يكون للسلطة الادارية الحق فى منع أحد من اصدار صحيفة .

أرى أن يكون هذا الحق ثابتا مطلقا من كل قيد . فاذا أساء أحد استعماله بأى نوع من أنواع الاساءة ففى القانون العادى غنى وكفاية .

حضرة محمد على بك — أرى أنه لايجوز لكل شخص أن يصدر صحيفة

حضرة على ماهر بك — اذا أردتم اشتراط صفات خاصة فى الصحافى فبينوها كأن لا يكون محكوما عليه بما يخل بالشرف ونحو ذلك ولكن لا تفسحوا المجال لتحكم الادارة .

وانى مع موافقتى على أصل المادة المعروضة أقترح اضافة مادة جديدة بالنص الذى ذكرته .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أقترح أن يضاف الى حرية الصحافة حرية التأليف .

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا يدخل فى حرية الكتابة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد أجلت الفكر طويلا فى هذه المسألة . وكان مما عرض لى وضع النص الآتى : « ولا يجوز فى أى حال أن يقيد

الصحافيين والناشرين وأقترح فيه « الغاء القانون نمرة ٢٧ سنة ١٩١٠ الذى قضى بأن الجنح التى تقع من الصحف أو غيرها من طرق النشر تحكم فيها محاكم الجنايات ويكون حكمها غير قابل للاستئناف » ورأى صاحب الاقتراح أن لا محل مطلقا لهذا التشديد فى عصر تطلب الأمة كلها التمتع بكامل الحرية. وقرر المجلس احالة المشروع على لجنة الحقانية وقدم عضو آخر فى نفس الجلسة مشروع قانون خاص بمعاملة المحكوم عليهم فى جرائم النشر . فاتفق معه وزير الداخلية على اعادة المشروع الى اللجنة لتحديد الجرائم التى ينطبق عليها هذا القانون بشكل أدق . وعند ذلك صرح رئيس المجلس التصريح التالى ووافقه عليه وزير الداخلية « من المفهوم أن الجرائم أو الجنح الصحفية قسم فى الجرائم السياسية وأن الامتياز الذى يعطى للجرائم السياسية يشمل

القانون هذا الحق فى ذاته » وهذا النص واف بما يرمى اليه حضرة عبد اللطيف المكباتى بك .

وكان عرض لى كذلك المبدأ الآتى : « لاحاجة الى تصريح سابق من أى سلطة كانت لاخراج أى نشرة من أى نوع يكون . ولا يجوز اقتضاء أية ضمانة من مؤلف النشرة أو مديرها أو ملتزم طبعها أو طابعها . والمراقبة والانذارات الادارية للنشرات المطبوعة ممنوعة .

ترددت فى تقرير هذين المبدأين بين رأيين مختلفين وهما هل يجب أن نكون أحرارا فى صحافتنا حرية مطلقة لا يحدها أى اعتبار أم الواجب أن نأخذها بقيود خاصة ضمانا لجريانها فى أنفع الطرق وأمثالها لمصلحة البلاد .

والسؤال هو هل نضع فى يد البرلمان حق تقييد الصحافة بقيود وأخذها بشروط خاصة بحيث يستطاع منع السبابين ونهشة الأعراض مثلا من معالجة مهنة الصحافة . وبحيث لا نسمح لكاتب بالاخلال بالنظام أو مخالفة الآداب العامة ؟

أم أن نطلق الحرية الصحفية اطلاقا تاما . والحرية نفسها كفيلة بتنظيم نفسها وتطورها مع الزمن الى الأصلح الأنفع فلا يجد السباب المعتدى من يقبل على قراءة جريدته فهو بين أن يستقيم وبين أن يترك المهنة بتاتا وأى الرأيين أجدى علينا وأنفع فى ظروفنا ؟ وانى اميل الآن للرأى الثانى وهو اطلاق الحرية للصحافة .

وفى صفحة ٩٠ من مجموعة محاضر اللجنة العامة ثارت المناقشة التالية :

حضرة على ماهر بك — لقد تليت المبادىء الخاصة بحقوق الأفراد مرة واحدة فأرى أن تتلى مرة ثانية — فانى أريد أن أتكلم عن حرية الصحافة المتعلقة بالمادة ١٤ من تلك المبادىء .

حرية الصحافة قانونا معناها حرية اصدار الصحف . لأن حرية الرأى والكتابة قد سبق لنا تقريرها . وحرية اصدار الصحف لا تكون إلا إذا لم توضع قيود وعقبات فى سبيلها . وأهم القيود الرقابة والرخص .

وليس معنى منع الرقابة ألا تحاكم الجرائد على ما تكتب . كلا . انى معكم

جرائم الصحافة » .

وفى نفس الجلسة أيضا قدم عضو آخر اقتراح بمشروع قانون باستثناء جرائم النشر من تطبيق قواعد الحبس الاحتياطى

وفى جلسة ٧ مايو سنة ١٩٢٨ .

قدمت لجنة الحقانية بالمجلس تقريرها عن مشروع قانون قدمه أحد الأعضاء يقضى بالغاء القانون نمرة ٢٧ لسنة ١٩١٠ الذى يقرر أن الجنح التى تقع بواسطة الصحف أوغيرها فى طرق النشر تحكم فيها محاكم الجنايات ويكون حكمها غير قابل للاستئناف ورأى مقدم المشروع الغاء هذا القانون والرجوع الى أصل التشريع فى محاكمة الصحافيين والناشرين بمحاكمتهم أمام محاكم الجنح وان تستأنف الأحكام التى تصدر عليهم .

ووافق المجلس على مشروع القانون بجلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٨

فى أنه يجوز للبرلمان فى ظروف خاصة أن يزيد ان شاء فى الجرائم الصحافية لأنى لا أرضى الفوضى أبدا . لكن هذا يقع بعد صدور الصحف . أما ما أتكلم الآن عنه فرقابة الصحف قبل صدورها . وهذه هى الرقابة التى قررت الدساتير منعها . فليس يصح أن تعرض صحيفة قبل نشرها على هيئة إدارية للتصريح بنشر شىء وتحريم نشر شىء آخر فيها . هذا لا يجوز مطلقا فى الأزمنة العادية . ولهذا تقرر مبدأ عدم الرقابة حتى فى بروسيا العسكرية وحتى فى تركيا . وكما أننا لا نريد الفوضى فنحن لا نريد الاستبداد . فارجو أن تقرروا أن الرقابة على الصحف قبل نشرها ممنوعة .

سعادة حافظ حسن باشا — الرقابة على الصحف غير موجودة حتى فى قانون المطبوعات .

حضرة على ماهر بك — انما اطلب تقرير حرية موجودة الآن فعلا لأن الرقابة على الصحف غير موجودة الآن بحكم القوانين المصرية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — حضرة على ماهر بك يريد منع الرقابة على الصحف قبل اصدارها وهو يريد منع الـ "Censor" ولكن للبرلمان ان يضع فى قانون الصحف ما شاء غير هذا .

حضرة على ماهر بك — أريد أن تنشر الصحف بدون تقديم لرقيب . وهذا واقع اليوم بالفعل .

حضرة توفيق دوس بك — وهذا مسلم به من الجميع .

حضرة محمود ابو النصر بك — لكن الرقابة موجودة فى الأحكام العرفية .

حضرة على ماهر بك — فى وقت الأحكام العرفية تتعطل أحكام الدستور وتحرم البلاد من حريات كثيرة .

حضرة توفيق دوس بك — وتقريرنا منع الرقابة على الصحف قبل اصدارها انما نريد به أن يكون فى الأيام العادية .

فتقررت الموافقة على ذلك .

حضرة على ماهر بك — النقطة الثانية أن لكل فرد حق اصدار الصحف بلا حاجة الى ترخيص خاص متى توفرت فيه الصفات التى يقررها القانون حتى لا تتحكم الادارة فى العطاء والمنع ولا تميز بين الأشخاص الذين

مجلس الشيوخ جلسة ١٠ يونيو سنة ١٩٣٧ :

جاء على لسان الوكيل البرلمانى لوزارة الداخلية بمناسبة نظر ميزانية وزارة الداخلية ما يأتى « صدر فى عهد وزارة حضرة صاحب الدولة على ماهر باشا مرسوم بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٣٦ بشأن نظام المحكوم عليهم فى جرائم الصحافة وتنص الفقرة الأولى فى المادة الأولى فى هذا المرسوم بقانون على ما يأتى » .

تنفذ عقوبة الحبس مع الشغل المحكوم بها فى الجنح التى ترتكب باحدى طرق العلانية المنصوص عليها فى المادة ١٤٨ من قانون العقوبات فى أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة للمسجونين الآخرين وتفرد لكل محكوم عليه غرفة خاصا تجهز بالطريقة التى يحددها قرار من وزير الداخلية »

وهذا القانون قائم ومعمول به ولم ينتظر وزير الداخلية حتى تبنى أمكنة

يتقدمون لها ما داموا حائزين للصفات التى اشترطها القانون .

حضرة توفيق دوس بك — أرى أن لا نقيد البرلمان فيما يضعه من القوانين للصحف فقد يجوز أن يعطى للادارة هذا الحق .

حضرة على ماهر بك — انما نريد أن نحول دون استبداد الادارة ومتى كان الطالب حائزا للشروط المطلوبة قانونا وجب أن يرخص له باصدار صحيفته .

حضرة توفيق دوس بك — يجوز أن يقرر البرلمان شروطا أخرى غير الشروط الشخصية .

حضرة على ماهر بك — نريد أن نمنع البرلمان من هذا .

حضرة زكريا نامق بك — البرلمان هو الذى يمنع الادارة من الاستبداد فى إعطاء الرخص .

حضرة محمد على بك — يرى زكريا بك أن القانون اذا أعطى للحكومة هذا الحق فالبرلمان يراقبها فى تنفيذه تنفيذا عادلا . ويرى حضرة على ماهر بك عدم ترك التصرف باعطاء الرخص وعدم اعطائها للحكومة . وانى أؤيد حضرة ماهر بك . فقد يكون طالب الرخصة من حزب الاقلية . فترفض الحكومة اعطاء الرخصة . والحكومة دائما من حزب الاكثرية فتجد من حزبها مؤيدا لها فى عملها واذ ذاك تستبد الاكثرية بالأقلية استبدادا يمنعها من أن تنشر أراءها .

حضرة على ماهر بك — أضربُ مثلا يوضح فكرتى . أشترط للدخول فى مدرسة الحقوق أن يكون الطالب حائزا للبكالوريا وأن يكون سنه كذا فلا يصح منعه بعد ذلك من دراسة الحقوق مثل هذا هو ما أطلبه للصحافة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — فى أول عهد الدستور يدخل الأمة دخلاء كثيرون . فسيكون يومئذ مصريون حقيقيون يصدرون الصحف لخدمة الأمة ومصريون بالاسم يدخلون فى الصحافة لخدمة سياسة أجنبية . فلا محل لشل يد البرلمان عن أن تمتد لمنع مثل هذا الأذى عن البلاد .

حضرة على ماهر بك — ان هذا التفريق بين مصرى ومصرى هدم لما سبق تقريره من أن المصريين متساوون فى الحقوق والواجبات — فان كان الضرر بالمصلحة العامة هو ماتخشى فأمامك طريقان : طريق العقوبة فى الأحوال

للمسجونين السياسيين فأصدر فى ١١ أغسطس سنة ١٩٣٦ قرارا قال فيه ان المسجونين السياسيين تنفذ عليهم العقوبة فى أماكن مستقلة عن الأماكن المخصصة للمسجونين الآخرين وتفرد لكل محكوم عليه غرفة خاصة تجهز بالأثاثات الآتية وهى سرير ومرتبة ومخدة .. الخ ولا يجبر المسجونون المذكورون على لبس الكسوة المقررة فى السجن فالوزارة لم تغفل هذا القانون بل أخذت به وأدرجت فى مشروع ميزانية وزارة الأشغال مبلغ أربعة عشر ألفا من الجنيهات لبناء سجن خاص للمسجونين السياسيين»

العادية وطريق اعلان الاحكام العرفية اذا استفحل الخطر .

حضرة على المنزلاوى بك — أرجو حضرة على ماهر بك أن يضع اقتراحه فى صيغة نص ويتلوه علينا .

حضرة على ماهر بك — الصحافة حرة والرقابة ممنوعة ولكل مصرى حق اصدار الصحف ما دام حائزا للشروط التى يقررها القانون .

حضرة محمود أبو النصر بك — اذن لا خلاف بينك وبين حضرة مكباتى بك.

حضرة زكريا نامق بك — هذا مفهوم المادة ١٤ .

حضرة على ماهر بك — المادة ١٤ لم تتعرض مطلقا لحرية اصدار الصحف على أننا ما دمنا متفقين على المبدأ فلنقرره وندع الامر للتحرير فان كان هناك محل لهذا النص بعينه أثبت وان أغنت النصوص الأخرى عنه لم تكن حاجة للاثبات .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أنا متفق مع حضرة على بك ماهر اذا هو استبدل عبارة (الشروط التى يقررها القانون) بعبارة (فى الحدود التى يقررها القانون) .

حضرة على ماهر بك — هذا قد يسمح للبرلمان أن يضع قانونا يجعل للحكومة حق الترخيص بالصحف وعدم الترخيص بها .

حضرة محمد على بك — عبارة (الشروط التى يقررها القانون) إنما نقصد بها صفات شخصية فالحكم فى وجود هذه الصفات وعدم وجودها هو القانون أما عبارة (فى حدود القانون) فقد تسمح بوضع قانون يجيز للحكومة اعطاء التصريح أو عدم اعطائه .

سعادة حافظ حسن باشا — لقد قررنا أنه لا رقابة الا فى وقت الأحكام العرفية ولم يكن عندنا قط رقابة بحكم القانون . أما مسألة التصريح باصدار الصحف عند توفر شروط خاصة فلى عليه اعتراض ذلك أن الادارة كثيرا ما ترى أناسا تتوفر فيهم جميع الصفات القانونية ولكنهم على جانب عظيم من الانحطاط الخلقى فالشخص الدنىء الأخلاق وإن توفرت فيه الصفات القانونية يخشى منه على الأخلاق العامة . وهذا أمر يجب ترك تقديره لجهة من جهات الحكومة . للمحلات العمومية والترخيص بها شروط . فاذا فرضنا

أن حصل خلاف بين صاحب المحل والحكومة ترى الرجل غالبا يفتح المحل بدون رخصة وفى هذه الحالة يكون الحكم للقضاء يدلى كل من الطرفين أمامه بحجته وهو صاحب القول الفصل فى الموضوع وما دام ذلك فعندنا ضمانان : أولهما نظر البرلمان فيما إذا كان هناك محل لرخصة أم لا . والثانى مراقبة القضاء وذلك خير من ترك الأمر فوضى فيدخل فى الصحافة كل من أراد . ولذلك أرى أن يكون النص : لكل مصرى حق اصدار صحيفة فى حدود القانون

معالى الرئيس — رأى حضرة على ماهر بك أن لكل مصرى حق اصدار الصحف ما دام حاصلا على الشروط التى يقررها القانون بلا حاجة إلى ترخيص خاص . ورأى سعادة حافظ باشا أن نترك للبرلمان وضع شروط اصدار الصحف وقد يشترط القانون الذى يضعه البرلمان أخذ رخصة وقد لا يشترط .

حضرة توفيق دوس بك — أما حضرة على ماهر بك فلا يرى بحال من الأحوال استصدار رخصة .

حضرة على ماهر بك — النص الذى وضعته لا يحرم البرلمان من كل أنواع المراقبة لتوطيد الأمن وحماية الآداب فللبرلمان أن يقرر ما شاء فى حدود النظام .

هناك فى بلاد أخرى ضمانات للصحافيين كاشتراط المحلفين فى محاكمتهم حتى فى الجنح وأنا لم أقترح هذا تاركا للبرلمان أمر النظر فيه . وهناك حظر دفع التأمين ولم أقترح أنا حظره . ثم أن الضمان ضد ما نخشاه سهل . فيمكن النص فى القانون الذى يصدره البرلمان على أنه لا يتولى الصحافة غير الأكفاء . ويمكن تشديد العقوبة عند المساس بالآداب العامة وهذا أفضل أثراً من الترخيص والرقابة . فقد رأينا تحت حكم قانون المطبوعات ان الجرائد التى تعتدى على الآداب لم تمس بسوء . مع ان البرلمان له ان يمنع ذوى الأخلاق الفاسدة من احتراف الصحافة .

حضرة محمود ابو النصر بك — تؤخذ الآراء على النصين .

معالى الرئيس — نص حضرة ماهر بك هو الصحافة حرة والرقابة ممنوعة ولكل مصرى حق اصدار الصحف ما دام حائزا الشروط التى يقررها

القانون . فهل تأخذ الهيئة به او تأخذ بالنص الثانى .

تقرر الأخذ بالنص الثانى وهو (الصحافة حرة والرقابة ممنوعة ولكل مصرى حق اصدار الصحف فى الحدود التى يقررها القانون) على ان تكون مادة ١٤ مكررة .

وعند تلاوة مواد مشروع الدستور فى صفحة ١٢٥ من مجموعة محاضر اللجنة العامة وافقت الهيئة على النص الآتى :

« الصحافة حرة فى حدود القانون والرقابة على الصحف قبل نشرها محظورة » .

حضرة على ماهر بك — ألاحظ أن لجنة التحرير أنقصت شيئا مما تقرر فى اللجنة العامة وهو النص على أن لكل مصرى حق اصدار الصحف فاذا أريد حذف ذلك فأقترح أن يكون النص (حرية الصحافة مكفولة) .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — رؤى أن بين المادتين ١٣ و ١٤ بعض التداخل فالأولى قررت حرية الاعراب عن الرأى بكل الطرق ومنها الكتابة فلم يبق لحرية الصحافة معنى سوى ابداء الرأى على صورة مخصوصة وهى اصدار الصحف وهذا المعنى هو الذى يؤدية صدر المادة ١٤ فذكر عبارة أن لكل مصرى حق اصدار الصحف الخ بعد ذلك تكرار لا مسوغ له .

فوافقت الهيئة بالاجماع على بقاء المادة على حالها .

وفى صفحة ١٥٤ من مجموعة محاضر اللجنة العامة تكلم أحد الأعضاء عن حرية الصحافة فقال :

حضرة على ماهر بك — أريد أن أتكلم عن المادة الرابعة عشرة من باب حقوق المصريين وواجباتهم الخاصة بالصحافة ونصها هو (الصحافة حرة فى حدود القانون . والرقابة على الصحف قبل نشرها محظورة) .

تكلمنا عن هذا النص كثيرا ودولة رشدى باشا أبلغنا أمس أن له ملاحظات على هذه المادة ويود أن يبلغها للجنة وهى ادخال تعديلين على النص وزيادة فقرة عليه .

أما التعديل الأول فهو زيادة كلمة (العام) بعد عبارة — فى حدود القانون — حتى لا تكون الصحافة مقيدة فى حريتها الا بالقانون العام .

والتعديل الثانى هو حذف عبارة (قبل نشرها) ليكون النص (والرقابة على الصحف محظورة) أى بصفة عامة .

أما الفقرة التى يريد اضافتها فهى (ان الصحف لا يجوز أن تكون محلا لعقوبات ادارية .

معالى طلعت باشا — الاضافة الأخيرة لا لزوم لها اكتفاء باضافة كلمة (العام) لأن هذا النص يمنع جهات الادارة من التعرض للصحافة بأى عمل كان

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اننا الآن فى حالة انتقال وأول واجب علينا هو تربية الشعور العام على المبادىء الصحيحة ونشر الآراء السليمة . وحالنا قابل للتطرف وأول ما يقبل التطرف هو الصحافة ومع الأسف أقرر أن كثيراً من الصحف لا يعمل للمصلحة العامة بل يسير وراء آراء أو أغراض خاصة لذلك أرى أن يترك للبرلمان الحرية التامة لوضع الأنظمة التى يرى وضعها للصحافة .

لقد مرت ايطاليا بتجارب عديدة تشبه ما نمر وما ينتظر أن نمر به وقد وضعت لنفسها دساتير تقرب من العشرين وقد جاء فى دستورها الأخير نص حكيم يتعلق بالصحافة أرجو أن نتخذه نبراسا لنا فى وضع نص مثله فى دستورنا وهذا هو نص المادة فى الدستور الايطالى :

(الصحف حرة ولكن للبرلمان أن يقيد التطرف فيها) .

نرى الآن الكثير من صحفنا لا يتبع الطريق القويم وأخشى أن يزداد ذلك فأرجو أن يترك البرلمان حرا ليمكنه وضع العلاج الذى يكون ضروريا لحالة البلاد . وذلك بأن نضع فى دستورنا نصا شبيها بنص الدستور الايطالى .

حضرة الياس عوض بك — المادة بنصها الحالى فيها الضمان الكافى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص الحالى هو النص الذى أدخل على الدستور التركى فى سنة ١٩٠٩ أى عقب الثورة التركية . ومع ذلك فلا أعارض فى التوسع فى حرية الصحافة فقد كان لى نص عرضته فيما مضى أوسع من كل هذا .

ولكنى أعارض فى زيادة كلمة (العام) فى أول المادة لأنه لا يمكن أن يحجر على البرلمان وضع قانون خاص للصحافة .

حضرة على ماهر بك — المراد هو منع تسلط الادارة على الصحف بأى طريقة من الطرق . فلا يباح للادارة انذار الصحف أو اقفالها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن متفقون على منع جهة الادارة من ارسال انذارات الى الصحف أو وقفها بغير حكم قضائى وسأتفق مع حضرة على ماهر بك على وضع الصيغة المطلوبة .

موافقة عامة على ذلك وأن يعرض النص غدا فى أول الجلسة .

وفى الجلسة التالية أعيد بحث الموضوع ثانية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قررتم فى الجلسة الماضية تعديل نص المـــادة ١٤ من باب حقوق المصريين الخاصة بحرية الصحافة فأقترح عليكم النص الآتى :

(الصحافة حرة فى حدود القانون والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك) .

موافقة عامة .

مادة ١٦ — لا يسوغ تقييد حرية أحد فى استعمال أية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الأمور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات أيا كان نوعها أو فى الاجتماعات العامة .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانيه :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : أخذت الهيئة فى صفحة ٣٦ من مجموعة محاضرها فى استعراض المواد التى رأى دولة رئيسها أنها تضمن افهام الانجليز أن حماية الأقليات محققة بمقتضى الدستور حتى لا يستمرون فى دعواهم بحمايتهم ونصت المادة الخامسة من مشروع هذه المواد على أنه « لا يسوغ فرض أى قيد على أى شخص متمتع بالرعوية المصرية فى حرية استعماله لأية لغة فى معاملاته

المـــادة (١٦) تقابلها { المادة ٢٣ من دستور بلجيكا / والمادة ١ فقرة رابعة من دستور بروسيا }

نص الدستور البلجيكى على أن « استعمال اللغات جائز ولا يمكن تنظيم ذلك الا بقانون وبشرط أن يكون ذلك فيما يتعلق بالسلطة العامة أو الأعمال القضائية :

"L'emploi des langues usiteés en Belgique est facultatif; il ne peut être reglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publiques et pour les affaires judiciaires".

ونص الدستور البروسى على وجوب استعمال اللغة الألمانية فى مخاطبة السلطات العامة .

La langue des affaires et de debats dans le service public est la langue allemande.

الخصوصية أو التجارية أو فى الدين أو فى الصحف أو فى المطبوعات من أى نوع أو فى الاجتماعات العمومية ، وقد وافقت الهيئة على هذا النص بالاجماع .

اللجنة العامة للدستور : شرعت اللجنة فى مناقشة مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد . وفى صفحة ٧٨ من مجموعة محاضر اللجنة العامة فتليت المادة ١٥ من هذا المشروع ونصها :

لا يسوغ فرض أى قيد على أى شخص متمتع بالرعوية المصرية فى حرية استعماله لأية لغة فى معاملاته الخصوصية أو التجارية أو فى الدين أو فى الصحف أو فى المطبوعات من أى نوع كانت أو فى الاجتماعات العمومية .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ١٢٥ من مجموعة محاضر اللجنة العامة أعيدت تلاوة المادة بالشكل الآتى :

« لا يسوغ تقييد حرية مصرى فى استعماله أية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الأمور الدينية أو فى الصحف أو المطبوعات أيا كان نوعها أو فى الاجتماعات العامة » .

فثارت المناقشة التالية :

حضرة على ماهر بك — أقترح حذف كلمة (مصرى) من المادة فيقال (لا يسوغ تقييد حرية استعمال أية لغة الخ) اذ المفهوم أن الدستور موضوع للمصريين .

فضيلة الشيخ بخيت — وأنا أقترح حذف عبارة (أو فى الأمور الدينية) حتى لا تباح قراءة القرآن بغير اللغة العربية .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى .

فتقرر بالأغلبية بقاء المادة على حالها .

وفى صفحة ١٢٧ من محاضر اللجنة العامة تناقشت اللجنة فى ابدال كلمة « مصرى » بكلمة « أحد » لعموم النص . وقد وافقت اللجنة على ذلك فصار النص « لا يسوغ تقييد حرية أحد . . . الخ » .

وفى صفحة ١٦٦ اقترح أحد الأعضاء (عبد العزيز فهمى بك) الرجوع

إلى أصل النص باعادة كلمة (مصرى) بدل (أحد) وعلل ذلك بأن اللجنة تشرع للمصريين ولا يصح أن نضع نصاً متمسك به غير المصريين — وقد وافقت الهيئة على هذا التغيير .

مادة ١٧ — التعليم حر ما لم يخل بالنظام أو ينافى الآداب .

مادة ١٨ — تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .

مادة ١٩ — التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات . وهو مجانى فى المكاتب العامة .

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : بدأت الهيئة فى استعراض مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك عن بيان حقوق الأفراد — وفى صفحة ٧٨ تليت المادة (١٦) فى هذا المشروع ونصها « التعليم حر ما لم يخل بالآداب أو النظام العام.

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ :

اقترحت لجنة التحقيق البرلمانية بمجلس النواب

المواد ١٧ و١٨ و١٩ يقابلها:
- المادة ١٧ من دستور بلجيكا
- والمادة ١٢ الفقرة الثانية من دستور اسبانيا
- والمادة ١٢ من دستور استونيا
- والمادة ١١٩و١٢٠ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٢٤ من دستور رومانيا
- والمادة ٨٣ من دستور الدانمرك

نصت بعض الدساتير الأجنبية على ضمان حرية التعليم — كالدستور البلجيكى فى المادة ١٧ ونصها « التعليم حر وكل عمل لقيد هذه الحرية يعتبر باطلا — والجرائم يحددها القانون وتنظيم أمور التعليم العام الذى تقوم به الحكومة ينظمه القانون » .

L'enseignement est libre; toute mesure preventive est interdite; la repression des délits n'est reglée que par la loi-L'instruction publique donné aux frais de l'Etat est également reglée par la loi.

أما دستور رومانيا فقد نص على حرية التعليم فى حدود القانون وما دام لايتعارض والنظام العام وحسن الآداب .

L'enseignement est lilne dans les conditions établies par les lois speciales et en tant que son exercise ne port pas atteinte aux bonnes moeurs ou à l'ordre public".

وكذلك كفل كل من الدستور التشكوسلوفاكى والدستور الاستونى والدستور الاسبانى حرية التعليم فى حدود القانون .

ونص دستور رومانيا على أن التعليم الأولى الزامى . وهو مجانى بمدارس الحكومة.

L'enseignement primaire est obligatoire. Dans les école de L'Etat il sera donné gratuitement.

ونص دستور الدانمرك (فى المادة ٨٣) على مجانية التعليم بالنسبة للاطفال الفقراء .

Les enfants dont les porents n'ont pas les moyens d'assurer l'instruction recevront un enseignement gratuit dans les écoles publiques.

ومثل هذا المعنى ورد بالدستور البلجيكى والاستونى .

ومنذ صدور الدستور المصرى صدرت كثير من القوانين المنظمة لشؤون التعليم منها المرسوم بقانون الصادر فى ١١ مارس سنة ١٩٢٥ بانشاء الجامعة المصرية وتنظيمها والمرسوم بقانون الصادر فى ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ بتعديل نظام مدرسة الهندسة الملكية . والقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٣٤ بشأن تنظيم المدارس الحرة .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع ، ثم تليت المادة (١٧) وهذا نصها :

التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات وهو مجانى فى المعاهد الأميرية والتعليم الابتدائى والثانوى والعالى يكون مجانيا أيضا بقدر الامكان فى المدارس الأميرية ويصير وضع قانون لتنظيم جميع أمور التعليم العام .

سعادة صالح لملوم باشا — لا محل لجعل تعليم البنات الزاميا .

سعادة ابراهيم أبو رحاب باشا — وأنا على رأى سعادة صالح لملوم باشا .

فضيلة الشيخ بخيت — وأنا معارض فى ذلك أيضا . وأطلب تعديل المادة هكذا :

« التعليم الأولى يكون عاما لجميع المصريين . ويكون الزاميا بالنسبة للبنين » .

سعادة ابراهيم أبو رحاب باشا — لا مانع من جعل تعليم البنات الزاميا بشرط ألا يجبرون على التعليم فى مدرسة بل لهن أن يتعلمن فى بيوتهن .

معالى الرئيس — المادة لا تأبى هذا ما دام هذا التعليم خاضعا لرقابة الحكومة ضمانا لجريانه على الأساليب التى تقرر فى برنامج التعليم العام .

ووافقت الهيئة على ذلك .

سعادة حافظ حسن باشا — من ثلاث سنوات تكونت لجنة فى وزارة المعارف للنظر فى جعل التعليم اجباريا فوصلت الى أنه من المحال جعل ذلك دفعة واحدة لعدم وجود الكفاية سواء من المعلمين أو الأموال أو الأمكنة . فأرى تقرير المبدأ على أن تحدد مدة كافية لتنفيذ ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الأمر لا يدعو الى كبير مشقة فان التعليم الأولى يمكن قضاؤه بأيسر كلفة . ولقد تعلمنا كلنا وحفظ كثير منا القرآن الكريم على فقيه القرية لم يعد لنا مكان ولا أنفقنا أكثر من رغيف نجريه يوميا للفقيه .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على المادة .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ٩٢ فى مجموعة محاضر اللجنة العامة ورد عن هذه المواد ما يأتى :

حضرة على ماهر بك — لى ملاحظتان على المادتين الخاصتين بالتعليم وهما

على المجلس « أن يطلب من وزارة المعارف المبادرة بتقديم مشروع القانون المنظم لشؤون التعليم . طبقا للمادة ١٨ من الدستور — وانتهى الأمر بتنازل اللجنة عن هذا الطلب لما لاحظه دولة رئيس المجلس من أن القانون رقم ١٣ لسنة ١٩٢٠ يفى بهذا الغرض — واذا اقتضى الأمر تعديله فانه يعدل بالطريقة الدستورية .

وفى جلسة ٣١ يناير سنة ١٩٢٧ :

قرر المجلس أن مجلس الوزراء لا يستطيع أن يتبع أية مدرسة الى جهة معينة بمجرد قرار بل يجب أن يكون ذلك بقانون .

وفى جلسة ٢١ مارس سنة ١٩٢٧ .

قرر المجلس أن ما عملته الحكومة باصدار مرسوم ١٠ مايو سنة ١٩٢٦ الخاص باللائحة التنفيذية لمدرسة الهندسة خطأ لأن تلك اللائحة شاملة لخطط الدراسة الواجب أن لا تصدر الا بقانون كنظام المدرسة العام نفسه .

المادتان ١٦ و ١٧ وملاحظتى الأولى راجعة الى أن الحالة المالية تكون مانعا من تنفيذ هذه المادة فى أمر التعليم الأولى . والثانية أن النص فى أمر التعليم الابتدائى والثانوى والعالى بعبارة (بقدر الامكان) تجعل هذه الفقرة ولم تقرر أمراً ولا نهياً ولم تضع ضابطا يقتضى الدستور وضعه .

كذلك فلى ملاحظات عملية . يتقدم فى بعض المدارس العالية والثانوية طلاب بمصاريف يربو عددهم على أربعة أضعاف المحال الخالية فهؤلاء الأغنياء لا محل لتعليمهم مجانا لأنا بحاجة الى المال فى وجوه انفاق أخرى كتعليم الفقراء وترقية حالهم .

لذلك رأيت أن أقدم نصوصا تحل محل هاتين المادتين هى :

١ — التعليم الأولى اجبارى لجميع السكان . ومدته ومواده وأساليبه تحدد بقانون .

٢ — كل مصرى مكلف أن يربى أولاده وأن يكفل لهم التعليم الأولى .

٣ — الأطفال المحرومون من العناية الأبوية فى التعليم الأولى لأى سبب كان تقوم الحكومة بتعليمهم الأولى مجانا .

٤ — تدفع الحكومة للطلبة الفقراء اذا امتازوا المصاريف فى المدارس الابتدائية والثانوية والعالية .

٥ — كل فرد له حق التعليم وانشاء المدارس ما دام حائزا للصفات التى يشترطها القانون وما دام يقوم بالواجبات المفروضة عليه قانونا لحماية الأطفال الموكول اليه تعليمهم .

٦ — للحكومة مراقبة جميع المدارس الخاصة والعامة فى حدود القانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المواد لم تضف شيئا على الاصل .

حضرة محمد على بك — انما يلاحظ فيها موضوع عدم مجانية المدارس العالية

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المواد لم تضف شيئا على الأصل .

المدارس العالية بالمصروفات وهذا مبدأ قابل للمناقشة فان المدارس العالية هى وحدها المجانية فى اليونان . وعلى كل حال فاذا جعلنا التعليم بكل درجاته مجانيا بقدر الامكان حسب عبارتى الأصلية سمح ذلك للبرلمان أن يتقاضى من الحكومة فى كل عام زيادة الأموال التى تقرر للتعليم حسب ما تحتمله الميزانية .

مجلس النواب جلسة

١٢ يونيه سنة ١٩٢٤

وافق المجلس على صرف مبلغ ١٠٠ ألف جنيه لوزارة المعارف لانشاء مدارس أولية . .

مجلس الشيوخ جلسة

٨ يوليو سنة ١٩٣٦

سأل أحد الأعضاء وزير المعارف «هل هو معتزم تعميم التعليم الأولى الاجبارى فى هذا العام وتعديل القانون بما يكفل الالزام منذ بداية العام الدراسى المقبل ؟ »

فأجاب الوزير «بديهى أنه لا يمكن جعل التعليم الزاميا الا بعد اعداد العدد الكافى من المكاتب لقبول جميع الأولاد — وأن الوزارة لا تستطيع فى حدود ميزانيتها أن تنشىء فى العام المقبل أكثر من ٨٠ مدرسة فى حين أن اللازم انشاء ١٨٠٠ مدرسة ».

وفى جلسة ٢٣ يونيو

سنة ١٩٣٧

صرح وزير المالية بمناسبة نظر ميزانية وزارة

المعارف أن عدد المكاتب العامة للتعليم الالزامى بلغ خمسة آلاف مكتب وهذا العدد يتجاوز ثلثى العدد المطلوب للقطر كله ويتعلم فيها أكثر من ٨٥٠ ألف طفل وطفلة .

حضرة محمد على بك — لو جعلت للفقراء الممتازين الحق فى المجانية الا يكون ذلك كافيا .

سعادة حافظ حسن باشا — مسألة التعليم مسألة فنية ومسألة هامة . عليها تترتب سعادة البلد وتقدمها ونجاحها . فليس يصح لنا هنـــا أن نضع قواعد تفصيلية لامور التعليم بل نكتفى أن نضع أساس هذه القواعد وأن نترك للحكومة تجهيز القانون التفصيلى وعرضه على البرلمان ليقرر ما يراه فى مصلحة البلاد .

لا أظن أن حضرة على ماهر بك يطمع فى أن يصبح التعليم عاما من الاسكندرية الى حلفا فى حين أن بلادا كبلاد الدر لا يعرف أطفالها كلمة من اللغة العربية وفى حين أنا لو بحثنا فى بعض الواحات لما وجدنا رجلا واحدا يعلم الناس . فيجب والحالة هذه ترك كل أمور التعليم ينظمها القانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص الأصلى كفيل بذلك لأنه يترك الأمر لتنظيم القانون .

سعادة حافظ حسن باشا — كذلك فانشروط انشاء المدارس ومراقبتها والمجانية فيها انما محلها فى القوانين التى تسن للتعليم . وليس يصح أن تتدخل لجنة الدستور فى هذه التفصيلات . وإلا لجرنا البحث إلى النظر فى لغة التعليم والمدرسين والبرامج وغير ذلك مما لا ينتهى . لهـذا أرى أن يكفى بالنص على أن (التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات ويصـير وضع قانون لتنظيم جميع أمور التربية والتعليم) .

حضرة على ماهر بك — ألا تنص على (أن التعليم الأولى مجانى لغير القادرين) .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — يجب أن ينص على المجانية للفقراء مادام ينص على أن التعليم الأولى الزامى .

حضرة محمد على بك — أنا أوافق على هذا وعلى الاكتفاء بنص مختصر كالذى يقترحه سعادة حافظ باشا لا يدخل فى التفاصيل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — عبارة ويصير وضع قانون لتنظيم أمور التعليم تحول دون ما يخشاه سعادة حافظ باشا .

البلد فيها فقر كثير وجهل كثير . والنص بحسب ما وضع ينص على مسألتين : الأولى التعليم حر . وهذا مغن عما فى نص حضرة على بك ماهر عن حرية التعليم وانشاء المدارس وغير ذلك . والتعليم حر بشرط أن لا يخل بالآداب ولا بالنظام العام وهذا يقتضى مراقبة الحكومة مراقبة لا يمكن التعرض لها الآن بسبب وجود الأجانب . أما المستقبل فسينظر البرلمان فى فى هذا الأمر .

المسألة الثانية محاربة الامية . نحن نريد أن نزيل الامية من البلاد لذلك قررنا جعل التعليم الأولى الزاميا ولما كان من الناس فقراء لا يستطيعون تعليم أولادهم فقد قلنا أن التعليم فى مدارس الحكومة مجانى حتى تتسع لأولاد الفقراء .

حضرة على ماهر بك — وعلى هذا فاما أن يزاحم الأغنياء الفقراء فى مدارس الحكومة وإما أن يحرم الأغنياء من التعليم فى هذه المدارس وقد شاهدنا أنها أدق من المدارس الأهلية وأنظم . ولذلك أعود إلى ما سبق لى أن طلبته وأطلب أن يضاف الى النص (وهو مجانى لغير القادرين) حتى يدفع القادر . .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ولم ذلك . الأغنياء هم الذين يدفعون الأموال التى يتعلم بها أولاد الفقراء . فلم لا يتعلم أولاد الأغنياء التعليم الأولى مجانا أيضا اذا أرادوا وان فى هذه المساواة لما يضع أساس الديموقراطية .

حضرة على ماهر بك — واذا لم توجد أموال لتعليم الكل فمن ذا الذى نعلمه مجانا . الفقراء أم الأغنياء .

حضرة على المنزلاوى بك — كل هذه تفاصيل أولى بها ان تترك لمجلس النواب المسيطر على الميزانية العامة فهو الذى يقرر ان كان التعليم مجانا او غير مجانى ومجانى للكل او للبعض والشروط اللازمة لذلك

حضرة زكريا نامق بك — المادة ١٦ لا كلام فيها .

موافقة بالاجماع .

حضرة زكريا نامق بك — أما صدر المادة ١٧ وهو (التعليم الأولى اجبارى للمصريين من بنين وبنات) فقاعدة دستورية لا كلام فيها أما بقية

النص فتفاصيل يحسن أن تترك لتنظيمها بالقوانين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب حتما النص على المجانية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لو أن مجالس المديريات حولت كل ميزانيتها للتعليم لتمت المجانية وتم لنا الغرض الذى نريده لكن الواقع أن أغلب أموالها ذاهبة لردم البرك وإقامة المبانى .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أرى بقاء النص على حاله مع استبدال عبارة بقدر الامكان بعبارة كلما سمحت الميزانية بذلك . لقد بحثت الحكومة مسألة التعليم وجعله اجباريا فرأت عدم امكان اتمام ذلك قبل ثلاثين سنة .

معالى الرئيس — ما رأى اللجنة .

تقرر بالاجماع ما يأتى : (التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات وهو مجانى فى المعاهد الأميرية . ويصير وضع قانون لتنظيم جميع أمور التعليم العام فى كل درجاته .

وفى صفحة ١٢٦ من محاضر اللجنة أعيدت تلاوة المواد الخاصة بالتعليم فتليت المادة ١٧ وتناقش فيها الأعضاء .

التعليم حر ما لم يخل بالآداب أو بالنظام العام .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ماذا يقصد بالنظام العام هنا ؟ كلنا نعلم أن المدارس الأهلية منشأة للكسب والاتجار وليس فيها نظام ولا ترتيب ولا مراعاة لقواعد الصحة . فاذا بدا للبرلمان أن يراقب هذه المدارس ليجعل التعليم فيها على أساس قويم فهل تحول هذه المادة دون ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المدارس فى بلادنا ليست كلها أهلية بل كثير منها أجنبى وليس فى استطاعتنا أن نضع نصا يقرر حق مراقبة المدارس عامة ولا أن تنص على أن الرقابة تكون خاصة بالمدارس الأهلية دون الأجنبية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — تحت اسم النظام العام والآداب العامة تستطيع الحكومة أن تراقب التعليم على الوجه الذى يريده سعادة عبد الحميد باشا . وكل ما أريد بالمادة السادسة عشرة أن لا يكون التعليم ملكا للحكومة أو لطائفة معينة فوافقت الهيئة بالاجماع على المادة وعلى التفسير .

فوافقت الهيئة بالاجماع على المادة وعلى التفسير .

ثم تليت المادة (١٨) .

يوضع قانون لتنظيم أمور التعليم العام .

حضرة على ماهر بك — عبارة المادة تفيد أن الحكم وقتى وأقترح أن يقال (تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون) .

فوافقت الهيئة بالاجماع على هذا التعديل .

ثم تليت المادة (١٩) .

التعليم الأولى إلزامى للمصريين من بنين وبنات وهو مجانى فى المكاتب العامة .

سعاده عبد الحميد مصطفى باشا — كيف يستطاع تنفيذ حكم هذه المادة فورا من وقت العمل بالدستور وليس لدينا الكفاية من المدارس ولا من المدرسين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا يطالب انسان بمستحيل فلينفذ الحكم فى حدود الطاقة .

معالى طلعت باشا — فى فرنسا تقرير التعليم الالزامى فى الدستور ولكن التنفيذ لم يتم الا بعد خمسين عاما .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرجو ان لا تغيروا الحكم واتركوا للأمة أن تطالب الحكومة بالتنفيذ .

معالى الرئيس — يؤخذ الراى .

فتقرر بالاغلبية بقاء المادة على حالها .

مادة ٢٠ — للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا . وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون . كما أنه لا يقيد او يمنع اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة أول يوليه سنة ١٩٢٤ :

وافق المجلس بالاجماع على تقرير لجنة الداخلية بالغاء القانون رقم ١٤ الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٣

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٨ من مجموعة المحاضر — رأت الهيئة أن تنتقل للمناقشة فى مشروع حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد — فتليت المادة ١٨ من هذا المشروع ونصها :

للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا للمناقشة فيما يعن لهم من المسائل من أى نوع كانت وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة لهم فى هذا الصدد الى اشعار البوليس أو تصريح

المـادة (٢٠) تقابلها

المادة ١٩ من دستور بلجيكا
والمادة ١٨ من دستور استونيا
والمادة ١٣ من دستور اليونان
والمادة ٣٢ من دستور ايطاليا
والمادة ٨٦ من دستور الدانمرك
والمادة ١٣ فقرة ثانية من دستور اسبانيا
والمادة ١١٣ فقرة ثانية من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٢٨ من دستور رومانيا

صدر قانون الاجتماعات فى ١٩٢٣ (قانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣) وأدخلت عليه تعديلات هامة فى ١٩٢٤ — وعدل مرة أخرى بمرسوم القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩

واذا رجعنا لاحكام الدساتير الاجنبية فى هذا الشأن لوجدنا فى الدستور البلجيكى النص الآتى :

"Les Belges on le droit de s'assembler paisiblement et sans armes..."

وترجمته « للبلجيكيين حق الاجتماع فى هدوء ودون سلاح » .

وجاء نص الدستور الاسبانى بهذا الحكم أيضا :

"Tous les Espagnols ont droit de se réunir facifiquement".

وجاء بالدستور الايطالى والاستونى والتشكوسلوفاكى أحكام لاتخرج فى معناها عن النصوص سالفة الذكر .

فى حين نص الدستور اليونانى على حرية الاجتماع فى سكون مع جواز حضور البوليس للاجتماعات العامة ومنع هذه الاجتماعات اذا نشأ عنها خطر على الأمن العام على أن يكون هذا المنع بالطريقة التى يحددها القانون .

"Les Helenes ont le droit de se réunir tranquillement et sans armes; la police n'a le droit d'assisster qu'aux reunions publiques. Les reunions en plein air peuvent être interdites, dans le cas ou en resulterait un danger pour la sureté publique, de la façon determinée par la loi".

سابق . لكن لا يسرى هذا الحكم على الاجتماعات التى تحصل فى المحال العمومية اذ هذه يلزم لها اشعار البوليس مقدما ويكون له حق حضورها . ولا على التجمعات التى تحصل فى العراء اذ هى خاضعة تماما لقوانين البوليس .

فتقررت الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ١٢٦ من مجموعة محاضر اللجنة العامة امر الرئيس بتلاوة مواد مشروع الدستور ونصت المادة التاسعة عشرة منه على ان « للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون » .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ماذا يراد بالاجتماعات العامة ؟

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه يعرفها القانون . والغرض من المادة أمران الأول تقرير حق الاجتماع على اطلاقه والثانى ترك ما يوصف بالاجتماعات العامة للقانون يفصل أحكامها ويدخل فى هذا النوع الاجتماع فى المحلات العمومية وفى الشوارع وفى الأماكن الخاصة اذا كانت الدعوة إليه عامة .

فوافقت الهيئة بالاجماع على الماده .

وفى صفحة ١٢٨ تقدم أحد الأعضاء بالطلب الآتى : —

حضرة على ماهر بك — أطلب أن يؤخذ الرأى على اقتراحى الخاص بحذف كلمة (المصريين) من المادتين ١٩ و ٢٠ ليكون حكمهما عاما .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى .

فتقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح .

والخاص بتقرير أحكام للاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية . (راجع نص تقرير اللجنة فى صفحة ٧ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وفى جلسة ١٠ يوليو سنة ١٩٢٤ :

تلى الرئيس خطابا واردا من مجلس الشيوخ يفيد بأنه قد وافق فى جلسات ٧ ، ٨ ، ٩ يوليه سنة ١٩٢٤ على مشروع قانون بتعديل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات — ثم قرر المجلس احالة هذا المشروع على لجنة الداخلية — ولما كانت هذه الجلسة هى آخر جلسات الدورة فقد طلب أحد الأعضاء من رئيس الحكومة أن يعد المجلس بأن لا يعمل بهذا القانون إلى دور الإنعقاد القادم فصرح الرئيس بأن « فى نية الحكومة ألا تطبق هذا القانون إلا عند الضرورة القصوى عند ما ترى أن الأمن مهددا وأنها لا بد

أن تتدخل أو يتدخل غيرها على كره منها » .

وفى جلسة ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٧ :

وافق مجلس النواب على تقرير لجنة الداخلية عن مشروع القانون الذى اقترحه أحد الأعضاء بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر (راجع تقرير اللجنة صفحة ١٠٧ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وفى جلسة ٣ يناير سنة ١٩٢٨ :

وافق مجلس النواب على مشروع قانون الاجتماعات معدلا بعد أن بحث التعديلات التى أدخلها عليه مجلس الشيوخ وعدل فيها (راجع تقرير لجنة الداخلية بالمجلس فى صفحة ١١١ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

مجلس الشيوخ جلسة ١٧ يناير سنة ١٩٢٨ :

عرض مشروع قانون الاجتماعات على المجلس فاستغرقت مناقشته عدة جلسات (١٧ يناير، ٦ فبراير، ٣٠ أبريل سنة ١٩٢٨) وأخيراقرر المجلس تأجيل نظر المشروع إلى الدور المقبل بناء على طلب الحكومة

مادة ٢١ — للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٩ من مجموعة المحاضر :

تناقشت الهيئة فى المشروع المقدم من حضرة عبد العزيز فهمى بك المتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة ١٩ من هذا المشروع ونصها :

« للمصريين حق الاشتراك وفق المقرر بالقوانين التى تبين كيفية استعمال هذا الحق »

فتقررت بالاجماع الموافقة عليها مع تغيير كلمة « حق الاشتراك » بكلمة « حق تكوين الجمعيات » (Association) .

وفى صفحة ١٢٦ وافقت اللجنة على أصل المادة دون تعديل .

ثم تعرضت اللجنة فى صفحة ١٢٨ لحذف كلمة المصريين الواردة بهذه المادة .

حضرة على ماهر بك — أطلب أن يؤخذ الرأى على اقتراحى الخاص

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٤ يونيه سنة ١٩٣٦ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الاقتراحات الخاص باقتراح مشروع قانون بشأن نقابات العمال قدمه أحد الأعضاء وقرر المجلس احالته على لجنة العمال والشؤون الاجتماعية .

المادة (٢١) يقابلها:
- المادة ٢٠ من دستور بلجيكا
- والمادة ١٨ من دستور استونيا
- والمادة ١٣ فقرة ثالثه من دستور اسبانيا
- والمادة ٨٥ من دستور الدانمرك
- والمادة ١١٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا

حق تكوين الجمعيات Droit de s'associer من أهم الحقوق الفردية التى اهتمت أكثر الدساتير الحديثة بالنص عليها .

واذا قارنا نص المادة ٢١ من الدستور المصرى بغيره من النصوص الواردة فى الدساتير الأوربية لرأينا أنه كثير الشبه بالنص الوارد بالدستور البلچيكى مع فارق هام — فالدستور البلچيكى أطلق حق تكوين الجمعيات فى حين أن الدستور المصرى جعل حق تكوين الجمعيات خاضع لأحكام القانون فالنص البلچيكى يقول :

"Les Belges ont le droit dé s'associer; ces droit ne peut être soumis à aucune mesure preventive".

ومثل هذا المعنى ورد بالدستور الاستونى :

"Le droit d'association est assuré a tous en Esthonie".

فى حين أن دستور تشيكوسلوفاكيا نص على أن « حق تكوين الجمعيات ينظم بقانون — ولكن لا يجوز فض جمعية الا اذا كان نشاطها يهدد السلام أو الأمن العام أو يخالف قانون العقوبات » .

"L'exercice des droits de reunion et d'association est reglé par la loi. Une association ne peut être dissoute qu'au cas ou ses actes portent atteinte à la loi criminelle ou à la paix et à l'ordre publics".

بحذف كلمة « المصريين » من المادتين ١٩ و ٢٠ ليكون حكمهما عاما .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى .

فتقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح .

مادة ٢٢ — للأفراد المصريين ان يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . اما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون الا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية.

التقاليد البرلمانية :   الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٩ من مجموعة المحاضر — تناقشت الهيئة فى المشروع المقدم من حضرة عبد العزيز فهمى بك والمتعلق ببيان حقوق الأفراد فتليت المادة ٢١ من هذا المشروع ونصها :

« لكل مصرى أن يخاطب السلطات العمومية باسمه الخاص وذلك بعرائض

المـادة (٢٢) تقابلها
المادة ٢١ من دستور بلجيكا
والمادة ٣٠ من دستور رومانيا
والمادة ١١٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٥٧ من دستور ايطاليا
والمادة ٦٢ من دستور الدانمرك
والمادة ١٣ من دستور اسبانيا

حق مخاطبة السلطات العامة من الحقوق التى عرفها التشريع المصرى منذ عهد بعيد — فقد قرره قانون سـنة ١٨٨٣ كما قرره القانون النظامى سنة ١٩١٣ .

وهذا الحق من أكبر الضمانات الدستورية وأهمها للافراد . فلـكل فرد أن يشكو من أى اعتداء وقع عليه أو أن يطالب بحق سلب منه — كما يمكن هذا الحق الأفراد من الادلاء بآرائهم فى الشؤون العامة فهو فى الواقع نوع من اشراك الأهالى فى توجيه الأمور العامة للبلاد . وبمقارنة نص الدستور المصرى بالدساتير الأوربية نجد أن الدستور البلجيكى أتى بنفس الحـكم اذ قال « لـكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة بكتابات موقع عليها من شخص أو أكثر — أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا يكون الا للهيئات النظامية »

"Chacun a la droit d'adresser aux autorités publiques des petitions signés par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seuls le droit d'adesser des petitions en nom collectif".

وهذا المعنى بالضبط ورد بدستور رومانيا واسبانيا أما دستور ايطاليا فقد شرح الأدوار المختلفة التى تمر بها العرائض المرسلة من الأفراد للبرلمان بما لا يتعدى ما ورد باللائحة الداخلية للمجلسين فى مصر (مواد من ٨٨ — ٩٥ لائحة مجلس الشيوخ وفى ١١٧ — ١٢٥ لائحة مجلس النواب) .

ونص دستور تشيكوسلوفاكيا على أن « لكل فرد حق تقديم العرائض على أن هذا الحق لا يمنـح للجماعات أو الأشخاص القانونيين الا فى حدود وظائفها » .

Le droit de petition appartient à chacun, il n'appartient aux personnes juridiques et aux associations que dans les limites de leurs fonctions.

يكون موقعا عليها من واحد أو أكثر . أما العرائض الاجماعية فلا تكون إلا من الهيئات النظامية والأشخاص المعنوية » .

فضيلة الشيخ بخيت — ما هى العرائض الاجماعية ؟ فلو قدرنا أن أهالى بلد واحد لهم مصلحة واحدة هل يمنعون من تقديم عريضة واحدة منهم بطلب تحقيق مصلحة مشتركة .

معالى الرئيس — الممنوع هو دعوى النيابة من أحد عن المجموع إلا للهيئات النيابية والأشخاص المعنوية طبقا للمادة .

ووافقت الهيئة على هذا البيان .

ثم تقررت الموافقة على المادة باجماع الآراء .

وعندما أمر الرئيس فى صفحة ١٢٦ بتلاوة مواد مشروع الدستور ثارت المناقشة التالية عند قراءة هذه المادة ونصها :

« لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون الا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية » .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أطلب ألا يخصص النص بالمصريين فان فى بلادنا أجانب والعرائض التى تقدم للسلطات إما اقتراحات أو شكاوى وقد يقع حيف على الأجانب كما يجوز أن يقع على المصريين فيجب أن نمكنهم من الشكوى الينا قبل أن يلجأوا الى السلطات الأجنبية وأن يعمم النص حتى يعلم الأجانب أنهم بحكم دستورنا سيلقون انصافا من السلطات المحلية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ما يطلبه سعادة الباشا مكفول بالواقع فلا يمنع أجنبى من تقديمه شكوى . ولكن فرق بين أن يفعل الأجنبى ذلك بالواقع وبين أن ننص له عليه كحق فى الدستور . إن كلمة السلطات عامة ولكن أخص ما تنصرف اليه البرلمان والى هذا أشير فى المادة ٢٥ من باب الأحكام العامة للمجلسين ولكن الحكم خاص بالعرائض التى تقدم من المصريين الذين يعنى الدستور بشأنهم إذ المعلوم أن حق تقديم العرائض حق سياسى ولا يمكن شراك الأجانب فيه .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لقد أصبحت بعد تفسير حضرة

بدوى بك أكثر اصرارا على رأيى فقد كنت أفهم أنه يجوز لأن عضو فى البرلمان أن يسأل الوزير عن ضرر لحق بأجنبى .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذا حق للعضو ولا نزاع فيه .

حضرة محمود أبو النصر بك — من قواعد التشريع أن تخصيص الشىء بالذكر لا ينفى الحكم عما عداه . فاذا قلنا (لأفراد المصريين أن يخاطب السلطات) فليس معنى ذلك أن مخاطبة السلطات محرمة على الأجنبى . ولهذا أرجو بقاء المادة على حالها .

معالى توفيق رفعت باشا — هذه المسألة كانت موضوع بحث فى سنة ١٧٩١ فى فرنسا فقد قدم شابلير الى الجمعية الوطنية فى ٩ مايو سنة ١٧٩١ تقريرا اقترح فية التمييز بين حق الشكوى وحق تقديم العرائض بالمعنى الصحيح وقال عن الشكوى أنها حق طبيعى مقدس فلكل فرد أن يشكو الى السلطات العامة من قرار فردى صدر عليه وحده — أما حق مطالبة المشرع باصدار قرار عام متعلق بمسألة عامة تهم الجميع . فعلى حسب لشابلير يكون حق تقديم العرائض بهذا المعنى المحدود حقا سياسيا ولهذا أطلب أن لا يمنح الا للوطنيين . ولكن اقتراح لشابلير صادف معارضة شديدة فى الجمعية الوطنية ورد عليه كثير من الأعضاء قائلين ان حق تقديم العرائض على الدوام وفى كل الأحوال حق غير قابل للسقوط يتمتع به كل انسان يعيش فى المجتمع فهو حق لكل كائن مفكر . وقد كان نصيب هذا الرأى الأخير الفوز فى الجمعية الوطنية فقررت بأغلبية عظيمة جعل حق تقديم العرائض حقا للجميع باعتباره حقا طبيعيا للأفراد مهما كان الغرض منه وحقا مدنيا أيضا يعترف المجتمع به ويكفل صيانته

حضرة على ماهر بك — أؤيد سعادة عبد الحميد مصطفى باشا وأطلب حذف كلمة (مصرى) من كل مادة فى هذا الباب وان كنت مخالفا له فى الأسباب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن نشرع للمصريين لا للاجانب والدستور ليس من شأنه العناية بالأجانب . وحق الشكوى معتبر من الحقوق السياسية فنحن مقيدون بهذا الاعتبار ولا يمكننا التخلص منه ولهذا جعلنا النص خاصا بالمصريين . أما الأجانب فليس ثمة ما يمنعهم من الشكوى ولكن الشكوى

باعتبارها واقعا غيرها باعتبارها حقا. فحق الشكوى كحق سياسى وهو المعروف بحق تقديم العرائض حق للمصريين فقط .

حضرة على ماهر بك — الدستور موضوع للمصريين حقيقة ولكننا نريد أن يوضع بصيغة تسمح بامكان تطبيقه على جميع السكان إذا زالت الامتيازات الأجنبية . ولست أفهم لماذا اتبعت صيغة الاطلاق فى بعض نصوص هذا الباب وخصصت نصوص أخرى بالمصريين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لا أريد أن أعطى الأجانب حقا ليس لهم وإنما أريد أن لا تغل يد البرلمان عن قبول العرائض من الاجانب إذا رأى ذلك فنطلق النص بحيث يكون (للافراد أن يخاطبوا السلطات) وبذلك يستطيع البرلمان مثلا أن يفرق بين الشكاوى والاقتراحات فيجعل الأولى حقا للجميع والثانية خاصا بالمصريين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — جوابى على حضرة ماهر بك أن الحريات نوعان أساسية وسياسية فالحريات الأساسية المستمدة من القانون الطبيعى توضع فى كل الدساتير بصيغة الاطلاق فالحرية الشخصية من الحريات الأساسية ولذلك نجدها مضمونة فى كل الدساتير على اطلاقها فلا يضيرنا ان نفعل ما فعلته الدساتير الأخرى من قبلنا ومن هذا القبيل عدم جواز القبض على انسان او حبسه وكذلك حرمة المنازل وحرمة الملك وحرية الاعتقاد وحرية الرأى — أما المادة ١٥ فقد أريد بها اطلاق الحرية للمصريين وللاقليات المصرية بنوع خاص فى استعمال أية لغة وهى مقتبسة بنصها من مشروع كرزن

حضرة على ماهر بك — لماذا لم تعمموا نصها تطبيقا للقاعدة التى جريتم عليها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لا نعارض فى رفع كلمة (مصرى) من المادة الخامسة عشرة .

فوافقت الهيئة على استبدال كلمة (مصرى) بكلمة (احد) فى المادة المذكورة.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أما المواد ١٩ و ٢٠ و ٢١ فانها تنص على حقوق سياسية وهذه لا يمكن الاطلاق فيها لأن الحقوق السياسية خاصة بالمصريين دون سواهم .

حضرة محمد على بك — أنا منضم إلى رأى سعادة عبد الحميد باشا وحضرة ماهر بك . قررنا ضمن المبادىء العامة المبدأ ٩٩ وهو (لجميع سكان مصر الحرية التامة الكاملة لأرواحهم وأموالهم الخ) وهو مبدأ جميل إذا وضعناه فى دستورنا دل على رغبتنا فى حماية الأجانب عامة ولكن لجنة التحرير رأت حذف هذا النص وأنا لا اوافق على حذف هذا المبدأ ابدا لأن السبب الذى ابدته اللجنة لم يقنعنى لأن من سكان مصر اجانب ليس لهم امتيازات كما ان أحكام الامتيازات ليس من شأنها البقاء . فيهمنا اذن ان نضع فى دستورنا نصا عاما يمكن أن يتمتع به الأجانب عند الغاء الامتيازات كما يتمتع به الآن الأجانب الذين ليس لهم امتيازات . ولهذا السبب عينه أطلب ان يكون نص المادة ٢١ (للافراد أن يخاطبوا السلطات الخ) .

حضرة على ماهر بك — كذلك اطلب حذف كلمة (مصريين) من المادتين ١٩ و ٢٠

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اقترح استبدال كلمة (المصريين) الواردة فى عنوان هذا الباب بكلمة (الأفراد) فيكون العنوان (فى حقوق الأفراد وواجباتهم .

موافقة عامة

معالى الرئيس — يؤخذ الراى على بقاء المادة ٢١ كما هى او تعديلها .

فتقرر بالاغلبية بقاء المادة على اصلها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اقترح اذن ان يكون النص (لأفراد المصريين ان يخاطبوا الملك والسلطات العامة) .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا تحصيل حاصل لان الملك هو رأس السلطات العامة وأولها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — إذا وافقتم على هذا فليثبت على أنه تفسير

موافقة عامة .

حضرة على ماهر بك — أطلب أن يؤخذ الرأى على اقتراحى الخاص بحذف كلمة (المصريين) من المادتين ١٩ و ٢٠ ليكون حكمهما عاما .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى .

فتقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح .

الباب الثالث

السلطات

الفصل الأول

أحكام عامة

مادة ٢٣ — جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور.

الاعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣ من مجموع المحاضر

حضرة المكباتى بك — جاء فى خطاب دولة رئيس الوزراء أن الدستور الذى نقوم به الآن هو منحة من جلالة الملك ولكننى أقرر أن ما نتمتع به الآن من الدستور انما هو ثمرة من ثمار جهاد الأمة وأن للأمة السيادة التى يجب أن تكون بارزة فى نصوص الدستور وعلى هذا الأساس نحن نشترك فى العمل . وهناك مبادىء يجب أن نقررها قبل انتخاب اللجان والبدء فى عملها منها أن سلطة الأمة يجب أن تكون بارزة وأن مسئولية الوزارة يجب أن تكون بارزة وأن الدستور الذى نعده الآن يجب أن يكون قابلا للتعديل أمام مجلس

المادة (٢٣) تقابلها:
- المادة ٢٥ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٣ من دستور رومانيا
- والمادة ٢ من دستور اليونان
- والمادة ١ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣ من دستور بروسيا
- والمادة ١ و٢٩ من دستور استونيا

- يبين الباب الثالث من الدستور المصرى مختلف السلطات الدستورية — وتنص المادة الأولى من هذا الباب على أن جميع هذه السلطات مصدرها الأمة .

النواب ومجلس الأعيان بأغلبية ثلاثة أرباعهما وأنه يجب أن يكون الانتخاب بدرجة واحدة أو بدرجتين وأن تكون نيابة الأمة فى مجلس واحد أو مجلسين.

دولة رشدى باشا — كل هذه المبادىء سلم بها دولة رئيس الوزراء على أنها جميعها هى الدستور المطلوب منا اعداده فما على كل منا سوى الادلاء برأيه عند المداولة وتقرير المبادىء التى يرى وضعها فى القانون ومتى تم وضع المشروع وعرض على اللجنة العامة للمناقشة فيه كان لكل عضو من حضرات الأعضاء حق ابداء رأيه والدفاع عنه أما الآن فكل هذه الأمور سابقة لأوانها.

حضرة توفيق دوس بك — هذه المبادىء كلها ستقرر أمام اللجان المختصة وتكون موضع المناقشة والبحث فيها فان وافق قرارها رأى حضرة العضو كان بها والا فله أن يطرح الأمر للمناقشة فيه من جديد أمام اللجنة . ومما لا نزاع فيه ان واجبنا أن نعرض مشروع دستور تتمثل فيه سلطة الأمة بأوسع معانيها طبقا لأحدث المبادىء الدستورية وأحدث مبادىء القانون العام .

حضرة الياس عوض بك — المسائل التى عرضها المكباتى بك أمور مسلم بها فى كل دستور فى العالم فلا محل لتقريرها وهى تعرض على اللجان .

حضرة الهلباوى بك — المعهود لنا هو وضع قانون نظامى والقانون النظامى كله مبادىء فاذا أردنا تقرير المبادىء التى يريدها مكباتى بك فان هذا هو كل القانون والمناقشة الآن معناها وضع القانون برمته .

= وقد نص دستور بلجيكا على هذا المعنى فى المادة (٢٥).

"Tous les pouvoirs émanent de la nation."

كما نص عليه دستور رومانيا ودستور تشيكوسلوفاكيا أما دستور استونيا فقد نص فى المادة الأولى على أن « استونيا دولة جمهورية مستقلة والشعب هو صاحب السلطان » .

"L'Esthonie est une republique independante, on le pouvoir souvrain est entre les mains du peuple".

وبينت المادة ٢٩ كيفية استعمال الشعب لهذا السلطان .

"Le peuple exerce lo pouvoir souvrain par 1o le referendum; 2o le droit d'initativs législative, et 3o le pouvoir d'elire les membres de l'assemblée d'état".

وترجمتها : « يستعمل الشعب هذا السلطان بواسطة . (١) حق الاستفتاء الشعبى . (٢) حق اقتراح القوانين . (٣) حق انتخاب أعضاء البرلمان » .

ومثل هذا المعنى ورد بدستور بروسيا فى المادة الثالثة .

وقد أغفلت بعض الدساتير الأخرى ايراد مثل هذا النص ولعل السبب فى ذلك هو قدم الحياة النيابية عندهم مما نشأ عنه اعتبار مثل هذا الحكم من البديهيات .

دولة رشدى باشا — أنا أفهم ان عبارة سيادة الأمة مسألة نظرية محضة وأن المهم هو أثرها فى نصوص الدستور وتطبيقها عمليا بأوسع ما يمكن كمسئولية الوزارة وحق الأمة فى تعديل الدستور بواسطة مجالسها النيابية وكأن ينص فى الدستور على أن يقسم جلالة الملك يمين المحافظة عليه .

وفى صفحة ٥ فى مجموعة المحاضر أثار بعض الأعضاء نفس الموضوع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا زلت متمسكا بفكرتى التى أبديتها فى الجلسة السابقة وهى وجوب تقرير المبادىء العامة أولا لتعرف كل لجنة القواعد التى ستتبعها اللجنة الأخرى . لأن عملهما مرتبط تمام الارتباط وقد تسير أحداهما على قواعد تخالف ما تقرره الأخرى .

دولة الرئيس — لأعضاء كل لجنة حضور جلسات اللجنة الثانية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ومع هذا الحق . وما سمعناه فى الجلسة السابقة من التسليم ببعض المبادىء فلا زلت أعتقد وجوب تقرير جميع المبادىء الأساسية التى تتبع فى وضع مشروع الدستور وقانون الانتخاب قبل البدء فى العمل .

دولة الرئيس — هذه المبادىء ستضمنها النصوص التى ستوضع . وأعتقد أن الخلاف بيننا شكلى فقط . وأنا مدرك غرضك : تريد من الآن أن يتقرر مبدأ « سيادة الأمة » فأقول لك انى مسلم بهذا المبدأ ولكن وقت التدوين لم يأت بعد ويمكنك عند الانتظام فى لجنة أن تقنع اخوانك بما تراه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — قد يفهم من هذه المناقشة وجود معارضة فى تقرير هذا المبدأ مع أنه لا معارضة فيه .

وفى صفحة ١٤ من مجموعة المحاضر .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — إذن أقترح أن ينص فى الدستور على مبدأ سلطة الأمة وأن كل سلطة فى البلاد مستمدة من الأمة .

تلى ما ورد عن ذلك فى تقرير اللجنة الفرعية .

أيد جملة أعضاء حضرة المكباتى بك فى اقتراحه .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — أقترح أن ينص على أن كل السلطات من تشريعية وقضائية وتنفيذية مستمدة من الأمة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الأولى الايجاز فى التعبير كما فى الدستور الفرنسى فيقال جميع السلطات مصدرها الأمة .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

موافقة عامة على أن ينص على أن (جميع السلطات مصدرها الأمة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أطلب أن يضاف إلى هذا النص عبارة (واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور) .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

موافقة عامة .

ووافقت اللجنة على النص الآتى فى جلسة يوم السبت ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٢٢ « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » .

مادة ٢٤ — السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ — لا يصدر قانون الا اذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢٩ يونيو سنة ١٩٢٦

قرر المجلس بأنه لا يجوز للسلطة التنفيذية

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور صفحة ١٥

معالى الرئيس — يتلى القرار الثانى .

تلى القرار الثانى وهو (السلطة التشريعية يشترك فيها الملك والبرلمان فلا يصدر قانون الا إذا أقره للبرلمان وصدق عليه الملك)

المـادة (٢٤) يقابلها:
- المادة ١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٢٦ من دستور بلجيكا
- والمادة ٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٢ من دستور الدانمرك
- والمادة ٣٤ و٨٨ من دستور رومانيا
- والمادة ١٨ من دستور اسبانيا
- والمادة ٣ من دستور ايطاليا

ينص الدستور المصرى على أن الملك يتولى السلطة التشريعية بالاشتراك مع مجلس الشيوخ ومجلس النواب كما ينص على أنه يتولى =

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان وضع المادة على هذه الصورة يخلق لنا اشكالات كبيرة فقد ترتب على تقرير أن للملك حق التصديق على القوانين اعطاؤه حتى تعطيل القانون سنة وحق حل المجلس إذا أصر على القانون الخ . وأرى أن تحصر السلطة التشريعية فى البرلمان فقط ولا يترك أثناء تعطيل البرلمان . أن تعتدى على حقوق السلطة التشريعية فتصدر قرارا تعدل به قانونا سبق أن أصدره البرلمان — وذلك

= السلطة التنفيذية فى حدود الدستور — مادة ٢٩ — فهل هذا يُحقق مبدأ الفصل المطلق بين السلطات ؟

فى الواقع أن مبدأ الفصل المطلق بين السلطات لا يمكن أن يتحقق فى النظام البرلمانى وما ذكره مونتسكيو فى كتابة « روح القوانين » الذى ظهر سنة ١٧٤٨ من أن الدستور الانجليزى يتحقق فيه مبدأ فصل السلطات غير صحيح لأن الملك فى انجلترا يشترك فى وضع القوانين وفى التصديق عليها — وفوق ذلك فان السلطة التشريعية مندمجة لحد ما فى السلطة القضائية وذلك باحتفاظ مجلس اللوردات باختصاصات قضائية واسعة . من هذا نرى أن الدستور الانجليزى ليس فى الواقع مؤسساً على فصل السلطات بل على التعاون بينها .

وإذا كان مبدأ فصل السلطات لا يتحقق فى النظام البرلمانى Le Regime Parlementaire . فانه يتحقق الى حد كبير فى النظام الرئيسى (الرياسى) Le Regime Presidentiel . وهذا النوع من النظم لا يوجد الا فى الجمهوريات وهو منتشر على الخصوص فى القارة الأمريكية : وفيه يخضع الوزراء لرئيس الجمهورية خضوعا تاماً مع استقلالهم عن البرلمان كما لا يملك رئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين وكل ما له هو حق الاعتراض عليها Veto .

واذا قارنا نص المادة ٢٤ من الدستور المصرى بما يقابله فى الدساتير الأوروبيه لرأينا أنه مقتبس عن الدستور البلچيكى الذى نص فى المادة ٢٦ على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس النواب ومجلس الشيوخ ».

Le pouvoir legislatif s'sxerce collectivement par le roi, la chambre des representants et le sénat.

ومثل هذا الحكم ورد بدستور رومانيا وايطاليا واسبانيا والدانمرك أما دستور تشيكوسلوفاكيا فقد خص البرلمان بالسلطة التشريعية.

Le pouvoir légisalatif est exercé pour tout le territoire de la Republique tchecoslovaque par l'assemblée nationale qui se compose de deux chambres.

من هذا نرى اختلاف مدى سلطان المجالس النيابية فى التشريع فالبعض يملك هذه السلطة وحده — كالولايات المتحدة الأمريكية وتشيكوسلوفاكيا — والبعض يملكها بالاشتراك مع الرئيس الأعلى للدولة كما هو الحال فى انجلترا وفرنسا وبلجيكا وايطاليا ورومانيا واسبانيا والدانمرك ومصر . وتحت هذا النوع الأخير نجد فصيلتين مختلفتين من الدساتير — الأولى يملك فيها الرئيس الأعلى حق التصديق المطلق Droit de Sanction كانجلترا وبلچيكا ورومانيا — والثانية لا يملك فيها الرئيس الأعلى الا حق التصديق المقيد — أو ما يسمى الاعتراض المؤقت Veto suspensif كما فى فرنسا ومصر — وبمقتضى هذا الحق يكون للرئيس الأعلى حق رد مشروع القانون المقترح الى البرلمان فاذا أقره ثانية بأغلبية خاصة — كما فى الدستور المصرى — أو بالأغلبية العادية — كما فى الدستور الفرنسى . صار له حكم القانون وأصدر .

المادة ٣ فقرة ثانيــة من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥

المادة (٢٥) يقابلها:
- والمادة ٦٩ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤ ، ٣٠ من دستور استونيا
- والمادة ٢٥ من دستور بولونيا
- والمادة ٤١ ، ٤٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا

والمادة ٣٤ فقرة ثالثة من دستور رومانيا

= عرّف العلماء (القانون) بأنه « التشريع الذى يكون وضعه فى خصائص الهيئة التى تملك التقنين بمقتضى الدستور » .

بمناسبة قرار مجلس الوزراء فى ٣ مايو سنة ١٩٢٥ بانقاص مكافأة أعضاء البرلمان المقررة بالقانون رقم ١ لسنة ١٩٢٤

للملك حق التصديق بل يكون له فقط امضاء القوانين وانفاذها وهذا فرع عن مبدأ فصل السلطات وبذلك تمنع قيام الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

حضرة على ماهر بك — أنا متفق مع حضرة المكباتى بك فى ملاحظته وان كنت لا أطلب ألا يعد الملك جزءا من السلطة التشريعية بل أطلب فقط

= وبعبارة أخرى « هو كل تقنين ذو صفة عامة ».

ويجب ملاحظة الفرق بين القانون Loi والمرسوم decret والمرسوم بقانون decret loi والمرسوم الذى له قوة القانون decret ayant force de loi واللائحة reglement .

فالقانون : تقره السلطة التشريعية ويصدق عليه الملك .

والمرسوم : تصدره السلطة التنفيذية دون حاجة الرجوع إلى البرلمان لاقراره كمرسوم تعيين كبار الموظفين .

والمراسيم المختلفة لا تصدر من الملك الا بناء على ما يعرضه عليه وزراؤه وموافقة مجلس الوزراء ولذلك تصدر المراسيم بالصيغة الآتية : « نحن . . . ملك مصر ، بناء على ما عرضه علينا وزير . . . وموافقة رأى مجلس الوزراء رسمنا بما هو آت » ويحمل المرسوم بجانب توقيع الملك توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص .

ويجب أن نلاحظ الفارق الهام بين المرسوم Decret والأمر الملكى Rescrit Royal . وقد سبق أن عرفنا الاول أما الثانى فهو أمر كتابى يصدره الملك وحده فلا يعرض على مجلس الوزراء ولا يحمل عادة الا توقيع الملك وحده مثل الامر الملكى بتعيين رئيس الديوان الملكى الصادر فى نوفمبر سنة ١٩٣٧ .

أما المرسوم بمشروع قانون : فهو المرسوم الذى يشتمل على مشروع قانون تبغى السلطة التنفيذية عرضه على البرلمان لاقراره .

وقد وضعت لجنة قضايا الحكومة صيغة خاصة تصدّر بها المراسيم التى تقدم للبرلمان وقد صدر بهذه الصيغة مرسوم فى ٢٤ أبريل سنة ١٩٢٤ نص على أن يكون تقديم مشروعات قوانين الحكومة الى البرلمان ابتداء من اليوم بالشكل الآتى :

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بناء على ما عرضه علينا وزير . . . وموافقة رأى مجلس الوزراء

رسمنا بما هو آت

مشروع القانون الآتى نصه يقدم باسمنا الى البرلمان :

(نص المشروع)

صدر . . . فى . . .

كما قرر المرسوم أن يكون التصديق على القوانين ابتداء من ذلك التاريخ بالشكل الآتى :

نحن فؤاد الأول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه . . .

(نص القانون)

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة .

أما المرسوم الذى له قوة القانون فهو المرسوم الذى يشمل تشريعا صادرا فيما بين أدوار الانعقاد لظروف طارئة أو لسد حاجة ماسة ويصدر طبقا للمادة ٤١ من الدستور وهو يطبق بمجرد صدوره ولكن يجب دعوة البرلمان لدورة غير عادية لعرضه عليه =

حفظ الحق لى فى الكلام على حق الملك فى التصديق على القوانين وعندى انه يحسن بنا اتباع المبدأ الانجليزى وهو ان الملك ملزم بالتصديق على ما يقرره المجلسان .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — يقول حضرة المكباتى بك أن كل القواعد لدستورية أساسها فصل السلطات وأن هذا يقتضى منع الملك من الاشتراك فى السلطة التشريعية ولكن الذى أذكره أنه لا يوجد دستور فى دولة ملكية الا وفيه مثل النص الذى أمامنا بل نصت دساتير الجمهوريات على تخويل هذا الحق لرئيس الجمهورية ايضا وأنا أطلب من حضرة المكباتى بك أن يطلعنا على دستور ليس فيه هذا الحق .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ليس التأذى من وضع هذا النص فان اشراك الملك فى التشريع أمر ضرورى جدا لاستقامة احوال الحكم ولكن الذى نخشاه هو نتائج هذه القاعدة وما يمكن ان ينطوى تحتها من جواز عدم التصديق وما يترتب على امتناع الملك عن التصديق . وليس هنا محل الكلام

وفى جلسة ٢٧ أبريل سنة ١٩٢٧ :

قرر مجلس الشيوخ أن كل ما يجب الموافقة عليه فى المجلس فى مسائل التشريع أو المالية ينبغى أن يفرغ فى صيغة القانون .

مجلس النواب جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠ :

راجعت لجنة الشؤون الدستورية المراسيم بقوانين التى صدرت فى فترة تعطيل الحياة النيابية وقررت أنها من الاجراءات التشريعية

= ومعنى ذلك أن هذا المرسوم يكتسب صفة القانون بمجرد صدوره ولو أن هذه الصفة وقتية تتقلب دائمة بعرضه على البرلمان وعدم معارضة أحد المجلسين فيه .

أما اللائحــة : فهى نظام تصدره السلطة التنفيذية ايضاحا لقانون أو تسهيلا لتطبيقه بشرط أن لا يتضمن حكما جديدا أو تعديلا للقانون الخاص به ولا حاجة لعرض اللوائح على البرلمان .

ويجب أن نلاحظ أن الدستور المصرى اشترط وجوب موافقة المجلسين على مشروع القانون حتى يمكن رفعه الى الملك للتصديق عليه ومع أنه اشترط هذا الشرط فانه لم يأت بحل لحالة اختلاف المجلسين على تقرير مشروع قانون من القوانين — وقد رأت لجنة الدستور أن تترك حل هذا الاشكال للائحة الداخلية للمجلسين — وقد قررت اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ (مادة ١٢٣ و ١٢٤) واللائحة الداخلية لمجلس النواب (مادة ١٤٣ و ١٤٤) أنه فى حالة الخلاف يؤلف كل مجلس لجنة للسعى للاتفاق فان أخفقا أو لم يقبل أحد المجلسين تأليف لجنة للتفاهم فان هذا الموضوع لا يجوز النظر فيه قبل مضى شهر . وظاهر من هذا أن الخلاف اذا استمر واستحكم فلا سبيل الا اهمال المشروع .

يستثنى من ذلك القوانين المالية باعتبارها جزء من الميزانية فان المادة ١٦٦ من الدستور توجب اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر للفصل فى كل خلاف يقع بينهما على تقرير باب من أبواب الميزانية .

وحكم الدستور المصرى فى اشتراط موافقة المجلسين على مشروعات القوانين كحكم الدستور الفرنسى والبلجيكى — فى حين أن بعض الدساتير الحديثة قد ميزت مجلس النواب فنصت على جواز اصدار قانون رغم معارضة مجلس الشيوخ — اذا وافق عليه مجلس النواب بنسبة معينة (دستور تشيكوسلوفاكيا مادة ٤٤) كما نص دستور بولونيا فى المادة (٢٥) على جواز اصدار القانون اذا لم يبد مجلس الشيوخ أوجه اعتراضه فى ظرف ٣٠ يوما بل ان القانون الانجليزى الصادر فى ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ أجاز اصدار القوانين رغم معارضة مجلس اللوردات اذا أقرها مجلس العموم فى ثلاث دورات متتالية وعلى شرط أن يمضى بين اقرارها فى المرة الأولى واقرارها فى المرة الثالثة سنتان على الأقل .

فى هذه النتائج فان نتائج قاعدة التصديق قد نص عليها فى مكان آخر ولهذا اقترح ارجاء الكلام فى هذه المسالة الى دورها

موافقة عامة .

حضرة الياس عوض بك — ارى الاكتفاء بالشطر الأول من النص وحذف الشطر الثانى لأنه لا محل لقصر الحكم على هذه النتيجة .

حضرة على ماهر بك — اوافق حضرة الياس بك على حذف الجزء الأخير من النص لأن هذه ليست هى النتيجة الوحيــــدة المترتبة على اشتراك الملك فى التشريع .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على بقاء النص كما هو او تعديله .

فتقرر بالأغلبية بقاء النص كما هو مع شطره الى قسمين منفصلين .

ووافقت اللجنة على النص الآتى فى جلســـة يوم السبت ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٢٢ :

« السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان » .

كما وافقت على النص الآتى ايضا « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمــان وصدق عليه الملك

التى يحتم الدستور صدورها بقانون بالطريقة التى ينص عليها فى المادة ٢٥ وبما أنها لم تعرض على البرلمان ولم يقرها فتعتبر غير دستورية وباطلة بطلانا أصليا ويترتب على هذا البطلان سقوط جميع الآثار المترتبة عليها من وقت صدورها (راجع تقرير اللجنة صفحة ٤٦ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

مادة ٢٦ — تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية .

وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها .

ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوما ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين .

مادة ٢٧ — لا تجرى أحكام القوانين الا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص .

الأعمال التحضيرية :　　　　　　التقاليد البرلمانية :

المادتان (٢٦) و (٢٧) يقابلهما:
- المادة ٧ فى قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٩ من الدستور البلجيكى
- والمادة ٥٣ والمادة ٥٤ من دستور استونيا
- والمادة ٧ فقرة ثانية والمادة ٤٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٧ والمادة ٣٨ من دستور رومانيا

الاصدار Promulgation عمل قانونى لا بد منه لتمام القانون . وهو يتضمن شيئان .

(١) اقرار رئيس الدولة أن القانون قد وافق عليه البرلمان بمجلسيه .

(٢) أمر لجميع الهيئات والسلطات فى الدولة بتنفيذ هذا القانون كل فيما يخصه .

ويأخذ الاصدار عادة شكل مرسوم .

أما النشر Publication فهو عمل مادى يتم بظهور القانون فى الجريدة الرسمية للدولة (وتسمى فى مصر الوقائع المصرية) ولا يصح أن ينفذ قانون على الأفراد قبل نشره — ولا ينفذ القانون عادة بمجرد نشره فى الجريدة الرسمية بل بعد ذلك بفترة من الزمن حددها الدستور المصرى بثلاثين يوما الا اذا نص فى القانون على خلاف ذلك .

ويلاحظ أن الدستور الفرنسى نص فى المادة ٧ من القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ على أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين التى أقرها البرلمان فى مدى شهر من تبليغها للحكومة من آخر مجلس أقرها كما قصر تلك المدة على ثلاثة أيام اذا قرر البرلمان اصدارها على وجه الاستعجال . قرر الدستور الفرنسى هذه الأحكام فى حين لم ينص عليها الدستور المصرى صراحة فى المادة ٢٦ فهل معنى هذا ان للملك أن يمتنع عن اصدار قانون أقره البرلمان ؟ الجواب على ذلك تقول ان المادة ٣٥ من الدستور منحت الملك مهلة أقصاها شهر للتصديق على القانون واصداره فاذا انتهت المدة دون أن يعيده للبرلمان عد ذلك تصديقا من الملك وصدر القانون واذا رد وأقرته أغلبية الثلثين صدر كذلك والا سقط على أن يجوز اقراره بالأغلبية المطلقة فى دور آخر مادة (٣٦)

من هذا نري أن مدة الاصدار فى مصر لا تتجاوز فى الأحوال العادية شهرا واحدا .

مادة ٢٨ – للملك ولمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب.

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٨ يونيه سنة ١٩٢٦ :

قرر المجلس أن القانون لا يبطل العمل به إلا بقانون وأن القرار الوزارى الذى تصدره الوزارة لتعديل القانون لا يؤثر عليه بحال.

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : تناقش الأعضاء فى الاستثناءات التى يمكن ادخالها على مبدأ المساواة بين المجلسين. وفى صفحة ٩ من مجموعة المحاضر أقترح

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص على الاستثناء الأول بما يأتى : كل قانون متعلق بايرادات ومصروفات الدولة يجب أن يعرض أولا على مجلس النواب.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذا البحث سابق لأوانه لأنه يجب أن

المادة ٢٨ تقابلها:
- المادة ٨ من القانون الدستورى الفرنسى الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٣ من القانون الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٢٧ من دستور بلجيكا
- والمادة ٢٣ ، المادة ٤٣ من دستور الدانمرك
- والمادة ٣٥ من دستور رومانيا
- والمادة ٤١ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ١٠ من دستور ايطاليا

رأى الدستور المصرى اتباعا لمبدأ المساواة بين المجلسين أن يقرر لكل منهما حق اقتراح القوانين اطلاقا — وقصر حق انشاء الضرائب أو زيادتها على الملك ومجلس النواب — ولعل السبب فى منح هذا الحق لمجلس النواب دون مجلس الشيوخ راجع الى طبيعة تكوين مجلس الشيوخ — والى جواز حل مجلس النواب اذا ما اقترح انشاء ضريبة ورأت الحكومة أنه لا يمثل فى هذا الطلب رأى الأمة فى حين أن مجلس الشيوخ لا يمكن حله .

وليس معنى قصر حق انشاء الضرائب وزيادتها على مجلس النواب أن القوانين المالية يجب أن تمر أولا به بل يجوز دائما للحكومة أن تبدأ بمجلس الشيوخ (ماعدا قانون الميزانية — مادة ١٣٩ دستور) . قلنا ان الدستور نص على حق اقتراح القوانين بالنسبة لمجلس الشيوخ وبالنسبة لمجلس النواب — مادة ٢٨ — ونصت المادة ١٠٥ على أن كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى المجلس الآخر — ولكن الدستور لم ينص على الحل فيما لو رفض المجلس الآخر مشروع القانون — وقد رأت لجنة وضع المبادىء العامة للدستور فى صفحة ١٣ من مجموعة محاضرها أن تترك حل هذا الاشكال للائحة الداخلية للمجلسين وقد قررت اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ — مادة ١٢٣ و ١٢٤ — يقابلها ١٤٣ و ١٤٤ من لائحة مجلس النواب — انه فى حالة الخلاف يؤلف كل مجلس لجنة للاتفاق فاذا لم تتفق اللجنتان أو لم يقبل المجلس الآخر اقتراح تأليف اللجنة فان هذا المشروع لا يجوز النظر فيه قبل مضى شهر .

ويلاحظ أن لجنة وضع المبادىء العامة للدستور رأت كذلك الحكومة انه اذا قدمت مشروع قانون الى مجلس النواب فوافق =

تبحث الحقوق المشتركة أولا كحق البدء فى اقتراح مشروعات القوانين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قد يكون بدوى بك محقا من الوجهة القانونية . ولكن تفصيل الحقوق والواجبات . مسألة تحرير وتنصيص ونحو

= عليه ثم رفضه مجلس الشيوخ أنه يجوز فى هذه الحالة حل مجلس النواب (مادام مجلس الشيوخ غير قابل للحل) فان أيد المجلس الجديد رأى الحكومة نفذ القانون والا أهمل .

ولكن الدستور جاء خلواً من نص بهذا المعنى ولم يقع هذا الخلاف فى البرلمان المصرى الى الآن .

وقد يتساءل البعض عن جواز سحب مشروعات القوانين من المجلس بعد ابتداءه فى نظرها ؟ والجواب على ذلك نقول ان مشروع القانون اما أن يقدمه عضو من أعضاء المجلس أو أن تقدمه الحكومة — فان كان المشروع مقدم من أحد الأعضاء فان اللائحة الداخلية — ٨٤ شيوخ و٧٦ نواب تبيح للعضو أن يسترد مشروعه بطلبه ذلك من رئاسة المجلس — أما مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة — وهى تقدمها بمراسيم — فلا بد لسحبها من استصدار مرسوم — وهذا ما قررته لجنة الشؤون الدستورية فى مجلس النواب فى جلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧ وما حدث بمجلس الشيوخ فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٣٨ . ولكن هل يجوز للمجلس التمسك بمشروع القانون بعد سحبه ؟ فى حالة العضو تنص اللائحة الداخلية على حق الأعضاء فى التمسك بالمشروع رغم سحب صاحبه له — أما اذا كانت الحكومة هى صاحبة المشروع فان اللائحة الداخلية سكتت عن ايراد الحل لهذا الاشكال وليس للموضوع سابقة فى مصر — أما فى فرنسا فان الحكومة اذا سحبت مشروع قانون سبق أن قدمته الى المجلس فانه يحرم على المجلس الاقتراع عليه — (أوجين بيير ص ٧٩ بند ٧٦) .

وعند الاطلاع على محاضر لجنة تحرير الدستور (اللجنة الاستشارية التشريعية) لاحظنا أن النص الذى وافقت عليه اللجنة قصر حق اقتراح القوانين الخاصة بانشاء ضرائب أو زيادتها على الملك دون مجلس النواب .

وهذا هو ما فعله دستور سنة ١٩٣٠ وعلل ذلك فى مذكرته التفسيرية بما يأتى « والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوربا أن تداخل المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية ضرائب أو اعتمادات ، أن زيادة أو نقصا ، لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيراً من اللوائح الداخلية الى احاطة حق أعضاء المجلس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو حق التعديل . والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها على اقتراح القوانين المالية للملك » .

واذا قارنا نص الدستور المصرى بالنصوص الأجنبية لرأينا أن بعضها قد ساوى بين المجلسين فى حق اقتراح القوانين بوجه عام مثل الدستور البلجيكى — مادة ٢٧ .

L'initiative appartient a chacune des trois branches du pouvoir legislatif.

وكذلك فعل دستور تشيكوسلوفاكيا .

وبعضها اتبع مبدأ المساواة مع اشتراط أن تعرض القوانين المالية على مجلس النواب أولا كدستور رومانيا — مادة ٣٠.

Lintiative apparatient à chacune de trois branches du pouvoir legislatif. Neammoins les lois relatives aux recettes et aux dépenses de l'Etat et au contigent de l'armée doivent être votées d'abord par la chambre des deputés.

كما نص الدستور الايطالى على أن « للملك وللمجلسين حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء ضريبة أو باعتماد الميزانية فيجب عرضه أولا على مجلس النواب » .

L'initiative des lois appartiendra au roi et à chacune des deux chambres. Néanmoins toute loi établissant un impôi ou approuvant les budgets et comptes de l'Etat sera presentée d'abord à la chambre de deputés.

ذلك . وقد قلنا فيما مضى أن سلطة التشريع من حق المجلسين والملك أى أن لكل سلطة منها حق اقتراح القوانين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى تحديد الاستثناءات أولا فنبدأ بالميزانية التى يجب أن تمر هى وكل قانون مالى بمجلس النواب أولا وأن يكون له حق النظر المطلق فيها وفى ميزانية الأوقاف أيضا بنص صريح .

أما مسئولية الوزارة فتكون أمام مجلس النواب فقط لعدم تشتت المسئولية .

وفى صفحة ١٢ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة الآتية :

معالى الرئيس — والآن أطرح على الهيئة المناقشة فى اختصاص المجلسين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لاجدال فى أن لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين وعرضها ولكن ألا يحسن أن نحتاط فى أول الأمر حتى لا تفاجأ الهيئة بتقديم قوانين من أعضاء البرلمان ما كان يحسن تقديمها ولذلك أوافق على فكرة وردت فى مشروع الدستور الذى وضعه حضرة عبد العزيز بك فهمى وذلك أن كل مشروع يقدم من عضو أو أعضاء من النواب أو الشيوخ لا يصح عرضه الا بعد أن يحال على لجنة من المجلس تفحصه .

حضرة محمود أبو النصر بك — هذه مسألة تفصيلية مسلم بها فى كل الدساتير .

حضرة المكباتى بك — هذا يحتاج توضيحا وتفصيلا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المبدأ لا معارضة فيه ولكنه تفصيلى .

تقرر اعتبار المسألة تفصيلية تترك لبحث اللجان .

معالى الرئيس — اذن تقررون أن يكون لكل من المجلسين الحق فى اقتراح القوانين .

موافقة عامة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — سبق لنا تقرير المبدأ العام المختص بالتشريع وهو أنه لا يجوز اصدار أى قانون الا اذا أقره المجلسان وصادق عليه الملك . لكن للمجلسين اختصاصات أخرى كالتصديق على المعاهدات والموافقة على الاحتكارات وهذه لها أبواب خاصة ليس هذا وقتها وانما الذى يجب بحثه الآن ما اذا كان هناك امتياز لأحد المجلسين على الآخر فيما يتعلق

بتقرير القوانين . قالوا ان القوانين المالية يجب أن تعرض على مجلس النواب أولا وأن يقرها كذلك القوانين الخاصة بقوى الجيش وأنا لا أجد طعما لهذا التمييز إلا فيما يتعلق بالضرائب .

حضرة محمد على بك — الميزانية ليست إلا تصريف ضرائب الفلاح .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — هذه ليست ضرورية لأن الميزانية من قوانين الحكومة والحكومة تعرض قوانينها أولا على مجلس النواب .

حضرة محمد على بك — هذا حسن ، وأنا أرى لذلك أن كل قانون تعرضه الحكومة يجب أن يعرض بادىء الرأى على مجلس النواب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا حجر على مجلس السناتو وهو أيضا اعتبـــار للسناتو كأنه استئناف لمجلس النواب وهذا يتنافى مع ما قررناه من مساواتهما .

حضرة الهلباوى بك — هذه الطريقة تؤدى الى أحد أمرين إما أن يكون مجلس الشيوخ مجلس تصديق على قرارات مجلس النواب . وإما أن تتأثر كرامته فيرفض كل ما يعرض عليه .

حضرة زكريا نامق بك — فى تقديم القوانين للنواب أولا شبهة جعل الشيوخ مجلسا استئنافيا . وهذا لا ينفى وجود اعتراضات على الرأى القائل بعدم ضرورة تقديم القوانين للنواب أولا . وقد سكت القانون البلجيكى عن النص على شىء فى هذا الباب وهو حق فى سكوته . فيجب أن تترك المسألة لحسن تصرف الحكومة ولتقديرها حسب الظروف .

فضيلة الشيخ بخيت — لايجوز الحجر على حرية الحكومة ولكن على أن تقدم القانون لاحدى الهيئتين ثم تنتظر أن تبدى رأيها فيه .

حضرة محمد على بك — أنا لا زلت مصمما على فكرتى . انما يراد بمجلس الشيوخ تلطيف ما قد يكون من حدة مجلس النواب . فاذا عرضت القوانين على مجلس الشيوخ أولا ضاعت المزية التى كانت سبب وجوده .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذا قررنا هذا المبدأ كنا متناقضين مع أنفسنا وترتب عليه أن لا يكون لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين ومناقشتها فى دائرته ابتداء . وذلك يصدق تماما ما دمنا نعتبر الشيوخ مجلسا معدلا أو

منظما أو استئنافيا لمجلس النواب ويتعين بناء على ذلك سلب الشيوخ حق اقتراح القوانين وقد قررنا له هذا الحق قبل الآن ولتفادى هذا التناقض سكت المشرعون عن هذه النقطة .

حضرة محمد على بك — أغلب القوانين تقدم من الحكومة أو من مجلس النواب ومن النادر أن يبتكر مجلس الشيوخ قانونا والنادر لا حكم له . ونحن إنما قررنا هذا النادر حتى لا ننزع من مجلس الشيوخ قانونا اقترحه أحد أعضائه. وألا يصح أن يكون تقديم هذا القانون الى مجلس النواب اولا .

حضرة الهلباوى بك — طريقة زكريا بك أوفق لأن النص يوجب سوء تفاهم بين المجلسين . ولو أن لمجلس الشيوخ الكلمة الأخيرة لكانت هذه ترضية لهم . ولكن الكلمة الأخيرة ستكون لمجلس النواب .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — راجعت كتاب أسمان واتفقت مع زكريا بك فيما عدا القوانين المالية ورجعت عن رأيى الأول .

حضرة على المنزلاوى بك — أؤيد نظرية محمد على بك لما فى عدم النص من الخطورة . وتقديم القوانين للشيوخ أولا فيه تهديد لمجلس النواب الممثل للأمة . أما إذا حصلت المناقشة فى النواب فهى تنير الموضوع وتوضح كل الآراء المتعلقة به وتجعل الشيوخ فى موقف أحسن يمكنهم من دقة تقدير كل ما فى القانون .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على السكوت عن النص على شىء فى هذا الموضوع أو وجوب النص عليه .

فتقرر بالأغلبية عدم النص على شىء .

وفى صفحة ١٣ عادت الهيئة للمناقشة (فى هذا المبدأ)

معالى الرئيس — لنبحث الآن فى الخلاف بين المجلسين .

حضرة محمود أبو النصر بك — يقع الخلاف بين المجلسين عندما يعرض على احدى الهيئتين قانون ترسله إلى الهيئة الأخرى فترفضه أو تعدله ففى هذه الحالة يعيد المجلس الثانى المشروع إلى المجلس الأول بتقرير شامل لأسباب الرفض أو التعديل فاذا وافق المجلس الأول على رأى المجلس الثانى زال الخلاف واذا أصر على رأيه وأبى أن يسمع لرفض المجلس الثانى أو لتعديله

فاذ ذاك يختار كل من المجلسين لجنة اقترح ان يكون عدد اعضائها عشرة من كل هيئة ويطرح الخلاف على اللجنتين ومايقررانه يكون ملزما لكلا المجلسين

حضرة هلباوى بك — هل قال بهذا احد المتشرعين او نص على ذلك فى القوانين النظامية .

حضرة محمود ابو النصر بك — هذا الحل قريب من الحلول التى تأخذ بها الدولة ذات المجلسين المتساويين فى الحقوق مثل فرنسا فان المادة ١٥٩ من قانونها النظامى تنص على حل يقرب من هذا ولكن فى ألمانيا إذا رفض المشروع مجلس الشيوخ يعاد إلى مجلس النواب فاذا أقره بأغلبية الثلثين ينفذ القانون والسبب فى هذا ان مجلس الشيوخ فى المانيا ليس مساويا فى السلطة لمجلس النواب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — مسألة الخلاف بين المجلسين ليست مسالة محلية بل هى مسالة تفصيلية لأن الأصل هو انه لمجرد الخلاف بين المجلسين يسقط المشروع ومسالة التوفيق بين المجلسين عند وقوع خلاف بينهما هى مسالة إجراءات مرجعها إلى اللائحة الداخلية وهى مسالة تفصيلية على كل حال والكلام فى انتخاب لجنة يكون رأيها ملزما لكل من المجلسين تنازل منهما عن سطلتهما لا يملكانه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا من رأى بدوى بك فى أنها مسالة داخلية يصح أن كلا من المجلسين يتفق مع الآخر بأى طريقة من الطرق فاذا اتفقا نفذ القانون وإن لم يتفقا سقط القانون هذا معنى وجود مجلسين ولولا هذا لكان كل قانون يجب أن ينفذ والخلاف الذى يصح الكلام عليه يكون فى حالة ما اذا اتفق المجلسان على قانون صادر منهما ولم يصدق عليه الملك ففى هذه الصورة إما ان يصدق الملك على القانون او يحل مجلس النواب . فاذا وافقت الهيئة النيابية الجديدة على القانون وجب على الملك أن يصدق عليه كذلك يقع الخلاف فى صورة أخرى عند ما يوافق احد المجلسين على قانون صادر من الحكومة ولا يوافق عليه المجلس الآخر . ففى هذه الحالة إما ان تهمل الحكومة القانون اذا كان غير جوهرى فى نظرها وإما ان تحل مجلس النواب فاذا جاءت الهيئة الجديدة وأيدت رأى المجلس يجب على

الحكومة أن ترضخ لهذا الرأى .

حضرة توفيق دوس بك — ولكن ما العمل إذا كان مجلس الشيوخ هو المعارض للحكومة فى القانون .

حضرة عبد العزيز بك — إما أن ترضخ الحكومة أوتحل مجلس النواب أيضا ومعنى هذا هو أنها تريد أن تعرف رأى الأمة فاذا كان مجلس النواب الجديد من رأى الأول نفذ القانون ولو لم يوافق عليه مجلس الشيوخ .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أوافق على رأى حضرة عبد العزيز بك فهمى على شرط أن يكون رأى مجلس النواب الجديد ملزما .

حضرة محمد على بك — رأيى أنه فى حالة الخلاف بين المجلسين إما أن تاخذ الحكومة برأى مجلس النواب أو تحله فاذا رأى المجلس الجديد باغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الموافقة على القانون ينفذ القانون .

هنا حضر معالى عبد الفتاح يحيى باشا .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أى دستور نص على هذا الحل ؟

حضرة محمد بك على — فى دستور التشكوسلوفاك وبولونيا مثلا

سعادة عبد الحميد باشا مصطفى — هذه جمهورية ونحن نضع الدستور هنا لحكومة ملكية وأرى ان رأى حضرة محمد على بك لا يتفق مع مبدأ التساوى بين المجلسين الذى سبق لنا ان قررناه .

حضرة توفيق دوس بك — لى اعتراض على الحل الذى يقترحه حضرة عبد العزيز بك فهمى لأنه يرى فى كلتــــا الحالتين أن تحل الحكومة مجلس النواب ولو كان من رأيها وكان المخالف لها مجلس الشيوخ واظن ان الأقرب الى العقل ان الخلاف يحل بان يجتمع المجلسان ويكون رأيهما باغلبية خاصة ملزما للحكومة .

هنا حضر حضرة صاحب الدولة حسين رشدى باشا وسعادة قطاوى باشا

حضرة على ماهر بك — أقترح فى حالة الخلاف إما أن يجتمع المجلسان وما تقرره الأغلبية يكون نافذا واما أن يعطى لمجلس النواب الحق فى تقرير القانون باغلبية خاصة .

دولة الرئيس رشدى باشا — الجزء الأخير من الاقتراح يهدم المجلس

الآخر وينافى مبدأ المساواة بين المجلسين.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اذا اختلف المجلسان سقط المشروع فاذا كان مجلس الشيوخ من رأى الحكومة وخالفها مجلس النواب وأصرت الحكومة على رأيها فالحل المقرر نظاما هو أن تحل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ . فاذا جاء المجلس الجديد وكان على غير رأى الحكومة فالواجب على الحكومة أن ترضخ لرأيه ولا يجوز بأى حال من الاحوال الجمع بين المجلسين لتقرر أغلبية منهما نفاذ القانون . لأن فى هذا اخلالا بقاعدة المساواة بينهما .

دولة الرئيس — هذه المسائل محل البحث عنها عند النظر فى سلطة الملك .

فضيلة الشيخ بخيت — كل قانون يوافق عليه أحد المجلسين يرسله للمجلس الآخر فأما أن يرفضه أو يؤيده ، فاذا رفضه لا يعاد النظر فيه فى دور الانعقاد وان كان الخلاف بين المجلسين فى التعديل فالملك مخير إما أن يحل مجلس النواب . واما أن يجمع لجنة من المجلسين بعدد متساو تحت رياسة رئيس مجلس الشيوخ وما تقرره اللجنة يكون نافذا .

دولة الرئيس — هنا أكرر ملحوظتى السابقة وأقترح أن يكون للمجلسين على السواء حق اقتراح القوانين أما الحكومة فيجب ان تعرض مشروعاتها أولا على مجلس النواب ثم ترسلها الى مجلس الشيوخ .

حضرة الهلباوى بك — قررنا فى غياب دولتكم أن الحكومة مخيرة فى أن تعرض قوانينها على مجلس النواب أو مجلس الشيوخ على السواء وقد راعينا فى ذلك أن نترك للحكومة اختيار أسهل الطرق لتنفيذ مشروعاتها ولأنه يخشى ان قررنا أن لمجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ أن تقع الوحشة بين المجلسين ويؤثر ذلك فى نفس الشيوخ فيظنون أنهم آلة لتنفيذ ما يوافق عليه المجلس الأول .

دولة الرئيس — لا محل لهذا الخوف لأن لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين كمجلس النواب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يكفى أن تكون الاولوية لمجلس النواب فى القوانين المالية فقط .

حضرة هلباوى بك — ان ما يقترحه دولة الرئيس لا نظير له فى القوانين النظامية.

دولة الرئيس — اقتراحى هو المتبع عملا فى جميع البلاد الدستورية .

حضرة هلباوى بك — اذن نترك هذا للعمل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ان اقتراح دولة الرئيس يجعل مجلس الشيوخ بمثابة استئناف لمجلس النواب .

دولة الرئيس — مجلس الشيوخ أقل تمثيلا للأمة من مجلس النواب فى نظر الجمهور فيجب أن يؤخذ رأى مجلس النواب أولا فى القوانين التى تعرضها الحكومة . ولم أر قط أن قانونا قدم لمجلس الشيوخ من الحكومة قبل مجلس النواب فى البلاد الدستورية وهذا أمر يرجع فيه الى التقاليد . أما فى بلادنا فالتقاليد لا وجود لها ، فيجب اذن أن ننص على ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ما هو الخطر من عرض القانون أولا على مجلس الشيوخ ؟

دولة الرئيس — أخشى أنكم بعد أن أثرتم المناقشة فى هذا وأثبتموها فى محاضركم أن ترجع الحكومة اليها فى تفسير الدستور كأعمال تحضيرية وتجرى على قاعدة تقديم قوانينها أولا لمجلس الشيوخ . وهذا يكون له تأثير سيء على الرأى العام فى البلاد وأزيد على ذلك أن عدم وجود تقاليد دستورية فى بلادنا يدعونا الى ضرورة النص .

بعض الأعضاء — تؤخذ الآراء من جديد .

فضيلة الشيخ بخيت — تؤخذ الآراء أولا فى جواز اعادة النظر فى القرار السابق .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء فى جواز اعادة النظر فى القرار .

تقرر بالأغلبية جواز اعادة النظر فيه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ما أشار اليه دولة الرئيس من أن القوانين تعرض أولا على مجلس النواب أمر يرجع الى الواقع لا الى حق خاص بمجلس النواب وانى لا أرى رأى دولة الرئيس فى أن مجلس النواب يمثل الأمه اكثر من مجلس الشيوخ اذ ان المجلسين سواء فى تمثيل الأمة ويحسن ان تبقى هذه المسألة مسألة تقاليد لا ان يرجع فيها الى حق مبنى على علة معينة اذ يخشى ان يترتب على هذا جعل مجلس النواب ممتازا على مجلس الشيوخ .

دولة الرئيس — الامتياز حاصل بالفعل فى مسألة مسئولية الوزارة والقوانين المالية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذا امتياز لا أهمية له لأن مسئولية الوزارة موجودة بالفعل أمام مجلس الشيوخ لأن فى استطاعته أن يوقف أعمال الحكومة فيضطرها بذلك الى الاستقالة .

حضرة المكباتى بك — ان اعطاء الأولوية لمجلس الشيوخ فى نظر القوانين التى تعرضها الحكومة هو قلب لوظائف المجلسين .

دولة الرئيس — اهتمامى بهذا الأمر هو أنكم تناقشتم فيه فجعلتم للحكومة الحق فى أن تقدم قوانينها أولا لمجلس الشيوخ .

حضرة بدوى بك — يكفى أن نشير فى التقرير الى أن المفهوم هو أن تقدم الحكومة مشروعاتها أولا لمجلس النواب .

دولة الرئيس — أنا أكتفى بهذه الاشارة فى التقرير .

حضرة مكباتى بك وتوفيق بك دوس ومحمد على بك — نطلب النص فى الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص على هذا يجعل لمجلس النواب أفضلية على مجلس الشيوخ وهذا يخالف مبدأ التساوى بين المجلسين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — يرى اسمان أن للحكومة الحق فى تقديم قوانينها لأحد المجلسين قبل الآخر .

حضرة على بك المنزلاوى — هذا أدعى الى النص فى مصر .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لا أهمية لهذا النص لأن الحكومة تستطيع أن توعز لأحد الأعضاء فى مجلس الشيوخ بأن يقترح المشروع الذى تريده فيكون للمجلس حق النظر فيه قبل مجلس النواب .

دولة الرئيس — ولكن فى هذه الحالة يجب أن يزكى المشروع عدد من الأعضاء بخلاف الحكومة فان مشروعاتها يجب حتما النظر فيها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الأجدر بنا ونحن مبتدئون أن ننشىء لنا عرفا خاصا يوافق أخلاقنا ونسير عليه وليس معنى عدم النص تخويل الحكومة الحق فى أن تقدم قوانينها الى مجلس الشيوخ قبل المجلس الآخر

بل أن تجرى على العرف .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أنكر الصيغة التى يقترحها سعادة عبدالحميد مصطفى باشا لأن التعبير بأننا لا نخول الحكومة الحق معناه انكار الحق وهذا مناف لمبدأ المساواة بين المجلسين .

دولة الرئيس — المساواة بين المجلسين مصونة بقاعدة أن القانون لا ينفذ الا اذا صدق عليه المجلسان .

حضرة زكريا نامق بك — أنا الذى اقترحت فى الجلسة الماضية عدم النص ولكن أرى الآن بعد أن طال الجدال بيننا على هذا وجوب النص على أنه يجوز للحكومة أن تقدم مشروعا الى مجلس الشيوخ قبل عرضه على مجلس النواب .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

حضرة عبد العزيز بك — قبل أخذ الآراء أريد أن أنبه أن النص الذى تريدونه يعطى لمجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ .

دولة الرئيس — هذه مسألة اجراءات لا تمس مبدأ التساوى بين المجلسين .

حضرة عبد العزيز بك — ولكن ربما يترتب على هذا أن مجلس النواب يهمل المشروع المقدم اليه فيمنع الحكومة من الحق الذى لها فى عرض مشروعها على مجلس الشيوخ .

دولة الرئيس — اذا أهمل مجلس النواب المشروع يكون ذلك بمثابة الرفض .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ان النص على ذلك مخالف للقوانين النظامية فى البلاد الدستورية وهادم لمبدأ المساواة بين المجلسين .

دولة الرئيس — ان اثارتكم للمناقشة فى هذا يجعل للحكومة الحق فى أن تقدم مشروعاتها الى مجلس الشيوخ . أما ما يخشاه حضرة عبد العزيز فهمى بك فان الحكومة يمكنها اذا أهمل المجلس مشروعها ولم ينظر فيه أن تعتبر هذا رفضا للمشروع وتسعى إلى حل المجلس .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ولكنى لا أفهم العلة فى هذا النص .

دولة الرئيس — العلة هى أن مجلس النواب هو الذى يمثل الأمة تمثيلا

أكمل أما اعتراضك بأن فى هذا مساسا بمبدأ المساواة فلا محل له لأن القاعدة أن كل قانون لا ينفذ الا اذا أقره المجلسان ولذا أطلب أخذ الاصوات وأضع السؤال كما يأتى :

هل يجب عرض قوانين الحكومة أولا على مجلس النواب وهل ينص على ذلك أم لا .

تقرير بالأغلبية رفض الاقتراح وتأييد القرار السابق أى عدم النص .

اللجنة العامة لوضع الدستور : تناولت الهيئة هذا المبدأ بالمناقشة فى الصفحه ٣٥ من مجموعة المحاضر لما تلى القرار الخامس والأربعون وهذا نصه :

الأصل أن يكون المجلسان متساويين فى الاختصاص .

حضرة على ماهر بك — أخالف اللجنة فى معظم القرارات التى بنتها على هذا الأساس وهذه فرصة أتكلم فيها على جملة المبادىء المتعلقة بمجلس الشيوخ. حين يكون المجلس التشريعى واحدا يكون من مزاياه الكبيرة توحيد العمل وسرعة انجازه وفى ذلك قوة للهيئة التشريعية غير أن التجارب أثبتت أن له بجانب ذلك عيوبا أهمها ما يقع من التصادم بينه وبين السلطة التنفيذية وأثر ذلك سيىء لأنه يؤدى الى استبداد السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية بما للأولى من السيطرة والرقابة على الثانية وفى ذلك اضعاف للسلطة التنفيذية ضار بعمل الحكومات . واذا كان من الواجب استقلال كل من الهيئتين عن الأخرى فان التعاون بينهما أوجب ولكن التعـــاون لا يتحقق مع دوام التصادم . من أجل هذا جاءت فكرة مجلس الشيوخ فهو انما ينشأ لسد هذا النقص فقط وليكون ملطفا للحكومة ولمجلس النواب . فاذا أرادت الحكومة حل مجلس النواب وجب أن تشرك مجلس الشيوخ معها فى الرأى واذا اندفع مجلس النواب فى رأى من الآراء وقف مجلس الشيوخ فى طريقه وذلك باعادة النظر فى عمل مجلس النواب وتبيين ما فيه من وجوه النقص فاذا رد المشروع بعد ذلك الى مجلس النواب وأعضاؤه هم الأكثر تمثيلا للأمة والأكثر شعورا بالمسئولية فلا يمكن الا أن يكون رأيهم فى المرة الثانية هو عين الصواب خصوصا اذا اشترطت أغلبية خاصة فى هذا الدور .

على هذا يكون مجلس الشيوخ حكما بين الحكومة ومجلس النواب وبهذا

المعنى أخذت الدساتير الحديثة وعلى الخصوص تلك الدساتير التى وضعت بعد الحرب كدستور ألمانيا ودستور بولونيا ودستور تشكوسلوفاكيا. والى هذه الفكرة أيضا اتجهت الممالك الدستورية القديمة فوضع بعضها من القوانين ما يجعل لمجلس النواب التفوق على مجلس الشيوخ كانجلترا وجرى البعض الآخر على هذا الرأى فى الواقع ولو أن النصوص لم تتغير. فاذا كان هذا ما وقع فى البلاد الدستورية القديمة كان حقا علينا ونحن ننقل عنها أحكام دستورنا أن نأخذ بأحدث ما وصلت اليه تلك البلاد من الآراء والأحكام.

ولا يرد على هذا بأن لمصر حالة خاصة فان آلة التشريع واحدة فى كل البلاد فاذا أردنا أن ننقلها الى بلادنا وجب أن ننقلها على أحدث طراز وصلت اليه خصوصا وليس فى تاريخنا ولا فى حوادثنا العامة ما يدعو الى وجود هيئة ذات اختصاص ومزايا معينة ، ولم يكن لنا فيما مضى سوى هيئة نيابية واحدة فاذا أنشأنا هيئة ثانية فانما يكون ذلك لسد ما عساه يوجد من النقص فى الهيئة الواحدة . ويجب أن يتحقق هذا المعنى على الأخص فى الدستور المصرى بعد أن أوجدنا تلك الفروق الهائلة بين المجلسين سواء من حيث مدة النيابة وهى فى مجلس الشيوخ عشر سنين ومن شأنها أن تجعل مجلس الشيوخ بعيدا عن الاتصال بالرأى العام الذى يتطور من وقت الى آخر أو من حيث العدد أو من طريقة الانتخاب أو كيفية التأليف وكلها أمور تستوجب التفرقة بين اختصاص المجلسين بحيث لا يكون مجلس الشيوخ الا مجلس استشارة أو مجلس اعادة نظر .

فاذا لم يؤخذ بهذا الرأى كانت نتائج نظرية المساواة (أولا) تعطيل القوانين حتى ما كان منها بسيطا ولا يحتاج الى كثرة الأخذ والرد (ثانيا) شل الحركة الدستورية لأننا بالمساواة نجعل لمجلس الشيوخ الكلمة الأخيرة ولو بطريقة سلبية اذ يكفى لاسقاط أى قانون أن يمتنع مجلس الشيوخ عن الموافقة عليه .

حضرة توفيق دوس بك — هذا الاعتراض يصدق أيضا على مجلس النواب .

حضرة على ماهر بك — مجلس النواب يمثل الأمة تمثيلا صحيحا أما مجلس الشيوخ فلا . فاذا قال مجلس النواب لا فذلك حقه .

ثم اننا جعلنا لمجلس النواب السيطرة على الحكومة فلا تعيش الا بثقته ولكنا بالتسوية بين المجلسين نعطى مجلس الشيوخ سلطة اسقاط الوزارة بطريقة غير مباشرة ولقد حصل ذلك فى فرنسا فان مجلس الشيوخ رفض الموافقة على اعتماد طلبته الوزارة لجزيرة مدغشقر فاضطرت الوزارة الى الاستقالة .

لما تقدم من الأسباب أطلب (أولا) أن لا يكون لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين (ثانيا) أن تعرض القوانين أولا على مجلس النواب فاذا أحيلت الى مجلس الشيوخ وجب أن تحدد له مدة لينظرها (ثالثا) أن تكون الكلمة النهائية لمجلس النواب وذلك يتحقق باحدى وسيلتين (الأولى) اذا حصل خلاف بين المجلسين وأعيد القانون الى مجلس النواب وجب أن ينفذ ذلك القانون متى أقره مجلس النواب فى المرة الثانية بأغلبية خاصة (والثانية) إذا حل مجلس النواب وأعيد تأليفه وجب أن يكون رأى المجلس الجديد نهائيا بالأغلبية العادية ولو خالف رأيه مجلس الشيوخ لأن تجديد الانتخاب يعد بمثابة استفتاء عام يرجع فيه الى الأمة لاستطلاع رأيها فى الأمر الذى كان سبب الحل فالمجلس الجديد يعبر تماما عن رأى الأمة فى المشكلة القائمة فوجب اذن أن يكون رأيه حاسما بأغلبية عادية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا خلاف فى هذه النقطة الأخيرة فقد قررنا فيما سبق أنه إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حله مرة أخرى لنفس السبب .

سعادة قلينى فهمى باشا — أخالف حضرة ماهر بك فى رأية . لأنه استند أولا على أن مجلس الشيوخ يكون مطلقا للهيئة الأخرى وللحكومة فالهيئة التى تفرض لها هذه القيمة وتجعلها بمثابة حكم بين الحكومة ومجلس النواب لا يليق أن نقلل من اهميتها ونحط من نفوذها الى الحد الذى يريده لأن فى ذلك من التناقض مالا يخفى . ثم أنه كرر أن المجلس الذى يمثل الأمة تمثيلا حقيقيا هو مجلس النواب فما حكم مجلس الشيوخ اذن وهلا يمثل أعضاؤه الأمة ايضا ؟ فلماذا نجعل مجلس النواب موضع الثقة كلها ونحرم مجلس الشيوخ من ذلك ؟ يقول ان فى مجلس الشيوخ أعضاء معينين فهل المعينون أقل وطنية وغيرة من

سائر الاعضاء ؟ وهل اذا راعينا اختيار بعض الاعضاء بطريق التعيين لتمثيل الكفاءات وسد النقص الذى يحدثه الانتخاب يكون ذلك مدعاة لانتقاص قيمة مجلس الشيوخ ؟ انى أرى على العكس من ذلك أن مجلس الشيوخ ووظيفته هى ما ذكرنا من أنه فى حكم المجلس الاستئنافى يجب ان يكون على الأقل مساويا لمجلس النواب إن لم يكن هو اعلى المجلسين لأنه فضلا عمـــا له من الاختصاصات البادية الذكر يضم الطبقات العليا من أهل الوطن وصفوة المتعلمين والاختصاصيين وعليه اطلب بقاء المادة على اصلها .

هنا حضر حضرة عبد الحميد بدوى بك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أرجو أن توافق الهيئة على بقاء النص على أصله . رأى حضرة ماهر بك يرجع إلى علة واحدة من العلل التى دعت الى انشاء مجلس ثان بجانب المجلس الأول . قال ان وجود مجلس واحد يكون أدعى إلى سرعة العمل إلا أن خوف التصادم هو الذى اقتضى وجود مجلس آخر . ربما كان هذا من أسباب وجود المجلس الثانى ولـكنه ليس السبب الوحيد . ليكن لنا من تجارب الأمم عظة ولنأخذ بالقواعد التى دلت التجارب على صحتها فلقد أنشأ بعض الممالك مجلسا نيابيا واحدا رغبة فى السرعة ولـكنها لم تلبث ان تبين لها ان مجلسا واحدا غير مأمون الخطأ . وهذه فى الواقع أكبر علة دعت الى انشاء مجلس ثان ولهذا جرت كل الدساتير تقريبا على نظام المجلسين . ليست المجالس النيابية معصومة ولا يكفى ان يظهر خطأ المجلس بعد اصدار القانون ولهذا اجمع الشراح على أن أهم أسباب وجود المجلسين انما هو تدارك ما قد يقع فيه أحدهما من الخطأ . ولا يمكن رفع خطأ وقع فيه أحد المجلسين الا اذا كان المجلس الثانى مساويا له فى السلطة . أما اقتراح حضرة ماهر بك فانه لا يوصلنا الى هذه الغاية لأنه يريد أن يجعل لأحد المجلسين الكلمة النهائية ولا فائدة بعد هذا من عرض القانون على مجلس آخر ليس له من الأمر شىء بل أقول انه لا فائدة من وجود مجلسين فى هذه الحالة .

يستند حضرة ماهر بك على النظام الانجليزى ونسى أن مجلس اللوردات فى انجلترا وراثى ولا فضل للعضو فيه بل هو يتلقى منصبه التشريعى وراثة عن أبيه فضلا عن أن هذا المجلس لا يمثل إلا فئة محصورة قليـلة العدد ذات

مصالح خاصة ومن الطبيعى أن لا يكون له من النفوذ ما لمجلس العموم ولكن مجلس الشيوخ ومجلس النواب فى مصر يمثلان مصلحة واحدة فلا محل للتفرقة بينهما فى السلطة .

ارتكن حضرة ماهر بك على أن بين المجلسين فى بعض البلاد الأوربية فوارق أوجدها العمل من شأنها أن تقلل من سلطة المجلس الثانى ولو أن الدساتير لم تنص عليها . هذه الفكرة صحيحة ومن أجل هذا وضعنا القاعدة التى نحن بصددها وقلنا أن الأصل التساوى كما نصت دساتير غيرنا وأردنا بذلك أن يأخذ مجلس نوابنا لنفسه حقوقا كما أخذ غيره فى أوربا حقوقا . نريد أن يأخذ مجلس النواب حقوقا تتفق مع حالتنا وبيئتنا فالمسألة محلية ولا يصح القياس فيها بما حصل فى فرنسا أو ايطاليا أو غيرهما لأننا نخشى أن نعطى لمجلس النواب ما لا يتفق مع مصلحتنا .

لقد أعطينا مجلس النواب سلاحا يستطيع به أن يحصل لنفسه على امتيازات ليست لمجلس الشيوخ وهو سلاح المسئولية الوزارية فاذا أحسن استعماله استطاع أن يكسب من الحقوق ما يجعل له التفوق على مجلس الشيوخ .

يقول حضرة ماهر بك أن الأنظمة الدستورية الحديثة تفرق بين المجلسين . ولكنه نسى أن هذه الأنظمة وضعت لبلاد كلها جمهوريات وهذا فارق كبير لا يصح التغاضى عنه وليست حداثة هذه القوانين بكافية فى اعتبارها صالحة لبلادنا فان النظام الجمهورى يجب أن يكون كله متماسكا مع بعضه كما يجب أن يكون النظام الملكى كذلك . وأرجو أن تبنى الفوارق بين المجلسين على الاعتبارات المحلية وأن تكون نتيجة العمل والتجارب لا أن نقتبسها من غيرنا اقتباسا قد لا يكون من مصلحتنا فى شيء .

كذلك قال ماهر بك أن التساوى فى السلطة قد يمكن مجلس الشيوخ من اسقاط الوزارة وجعلها مسئولة أمامه وإننى أتمنى أن يقع ذلك فتكون لنا على الحكومة رقابتان لا رقابة واحدة .

حضرة على ماهر بك — إن تعدد الرقابة خطر كبير جدا لأنه يؤدى إلى تصادم المجلسين وفى ذلك ما فيه من أضعاف السلطة التشريعية فيصبح ضرر مجلس الشيوخ أكثر من نفعه ونكون بذلك قد خرجنا عن عدم اضعاف

السلطة التنفيذية إلى أضعاف السلطة التشريعية مع أن الواجب ومصلحة البلاد يقتضيان أن نقوى من السلطة التشريعية ما استطعنا .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اعتراض حضرة ماهر بك الآن ربما كان له وزن من الوجهة النظرية ولكنه قليل التأثير من الوجهة العملية وإنى أطلب اليه أن يذكر لنا بضعة أمثال وقع فيها ما يخشاه ويبين لنا حوادث استطاع فيها مجلس الشيوخ أن يسقط وزارة كانت حائزة لثقة الأمة حرام علينا أن نتلمس الفروض النظرية التى لا تقع فى الخارج إلا نادرا ثم نحاول أن نبنى عليها نظام مستقبلنا . ان المزايا المترتبة على تساوى المجلسين معروفة وهى التى دعت أكثر الدساتير إلى الأخذ بفكرة التساوى والخطر الذى يتوقعه حضرة ماهر بك غير موجود بل هو خطر موهوم ولا يمكن أن نتخذه أساسا للتفرقة بين المجلسين خصوصا ونحن داخلون على عصر جديد لا ندرى ما يكون من أمرنا فيه .

ومما يدل على أن اقتراح حضرة ماهر بك لا يمكن الأخذ به أن احدى نتائجه لا تتفق مع ما قررناه فهو يريد أن يحرم مجلس الشيوخ من حق اقتراح القوانين ولست أرى ضررا فى اقتراح مجلس الشيوخ للقوانين ما دام لمجلس النواب سلطة الرفض . أما مسألة عرض القوانين أولا على مجلس النواب فقد تناقشنا فيها وتبين لنا أن لا ضرر من عرض القانون على أى المجلسين أولا ما دام الغرض توفير الوقت وسرعة انجاز العمل وعلى كل حال فهذه المسألة لا تتفرع عن التساوى بين المجلسين .

بقى من اقتراح حضرة ماهر بك أنه إذا قبل مجلس النواب مشروعا ورفع الى مجلس الشيوخ فرفضه وجبت اعادته الى مجلس النواب مشفوعا برأى مجلس الشيوخ ولمجلس النواب بعد ذلك الكلمة الأخيرة فى القبول أو الرفض . اذا وافقتم على ذلك فأرجو أن تقرروا الغاء مجلس الشيوخ ولا تجعلوا لنا مجلسين أحدهما لا عمل له .

هنا حضر سعادة قطاوى باشا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أساس اقتراح حضرة على بك ماهر أن يكون مركز مجلس الشيوخ مركز أشراف بحيث يكون حكما بين السلطة

التنفيذية ومجلس النواب ولذلك رأى ألا يكون للوزارة حل مجلس النواب إلا بموافقته فمجلس له هذا الاشراف وهذه المنزلة تقتضى أن تكون له سلطة أوسع من سلطة مجلس النواب ولكن حضرة على بك يريد مع ذلك أن يقيد مجلس الشيوخ بقيود تجعله أقل سلطة من مجلس النواب وهذا تناقض فى الرأى وما أظن أن اقتراح حضرة ماهر بك سيصادف قبولا .

حضرة على ماهر بك — ان من يقرأ دستور المانيا وبولونيا يفهم أن لا تناقض فيما أقول .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — القاعدة التى هى مدار البحث الآن وضعت بعد مناقشة طويلة وإذا كان بقاؤها على أصلها واجبا قبل اليوم فهو اليوم أوجب بعد أن جعلنا عدد أعضاء مجلس الشيوخ على نسبة خاصة من النواب وقيدنا المعينين منهم بعدد محدد لا يقبل الزيادة بينما المنتخبون قابلون للزيادة بنسبة زيادة النواب فأصبح الفريق الأهم فى مجلس الشيوخ هو الفريق المنتخب بمعرفة الأمة والاحتياط الذى روعى فى اختيارهم سواء من حيث طريقة الانتخاب أو من حيث تحديد الطبقات التى ينحصر فيها الانتخاب يجعلهم ممثلين للأمة على أكمل وجه ولا يمكن أن يتهموا بأنهم أقل تمثيلا من النواب بل يصح لى أن أقول أن تمثيلهم أحكم من تمثيل النواب واذا امتاز النواب بكثرة العدد فان الشيوخ يمتازون بأنهم أنضج عقلا وأوسع علما وأحكم نظرا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالاجماع عدا حضرة على ماهر بك بقاء النص على حاله .

تلى القرار السادس والأربعون وهذا نصه :

يكون لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين .

فوافقت عليه الهيئة بالاجماع ما عدا حضرة ماهر بك .

ووافقت اللجنة على النص الآتى فى جلسة يوم السبت ٣٠ سبتمبر سنة ١٩٢٢ :

« لكل من ركنى السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك » .

مادة ٢٩ — السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور :

التقاليد البرلمانية :	الاعمال التحضيرية :
مجلس الشيوخ جلسة ١٤ يونيه سنة ١٩٢٦ : قدم أحد الأعضاء اقتراحا يقضى بأن يقرر المجلس اعادة العمد المرفوتين لأسباب سياسية	لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر دولة الرئيس — ننتقل الآن الى السلطة التنفيذية وقد سبق لنا تقرير مبدأ متعلق بها وهو انحصار الملك فى سلالة محمد على والآن أقترح النص على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس — فوافقت الهيئة .

المادة (٢٩) يقابلها:
- المادة ٢٩ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤٣ من دستور بولونيا
- والمادة ٥٠ من دستور أسبانيا
- والمادتين ٢ ، ١١ من دستور الدانمرك
- والمادة ٤ من دستور اليونان
- والمادة ٣٩ من دستور رومانيا
- والمادتين ٣ ، ٥٧ من دستور استونيا

تعريف : المقصود من السلطة التنفيذية بالمعنى العام مجموع الموظفين الذين يقومون بتنفيذ قوانين البلاد ما عدا رجال السلطة التشريعية والقضائية .

وقد اتفق الكتاب على تفضيل مبدأ « وحدة صاحب السلطة التنفيذية » وكذلك أخذت به كل الدول مع استثناء سويسرا فان السلطة التنفيذية مركزة فى مجلس مكون من سبعة أشخاص متساوين فى السلطة يلقب أحدهم بلقب رئيس .

وليس معنى وحدة السلطة التنفيذية أن يقوم صاحب السلطة بنفسه بكل أمور الدولة بل على النقيض نلاحظ أن الدساتير الحديثة جعلت كل ما للرئيس الأعلى للدولة من سلطة هو أن تدار باسمه شؤون الدولة . فهو صاحب السلطة اسما فقط فى حين يقوم بالسلطة الفعلية أشخاص آخرون .

وقد قرر الدستور المصرى فى المادة ٢٩ أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود الدستور وفصلت المادتان ٤٨ ، ٦٠ طريقة تولى الملك هذه السلطة فذكرت المادة ٤٨ أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » وذكرت المادة ٦٠ أن « توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

وقررت المادة ٣٣ أن ذات الملك مصونة لا تمس كما قررت المواد ٦١ ، ٦٢ ، ٦٥ وما بعدها مسؤولية الوزراء .

واذا علمنا أن المادة ٢٣ قررت مبدءا عاما هو أن « جميع السلطات مصدرها الأمة » أمكننا أن نفسر مدى تطبيق المادة ٢٩ من الدستور المصرى .

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ عمل على تقوية يد الحكومة بأحكام لم ترد بدستور سنة ١٩٢٣ . ومن هذه الأحكام القيود الخاصة باسقاط الوزارة ومنح الحكومة بطريقة أوسع حق التشريع فيما بين أدوار الانعقاد فقد نص فى المادة ٦٦ « لامكان النظر فى طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضمنيا يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل وأن تبين فيه الشؤون التى ستجرى =

دولة الرئيس — أقترح النص على أن السلطة التنفيذية يقوم بها الملك فى الحدود المقررة فى هذا الدستور .

(موافقة عامة)

— فعارض الرئيس فى عرض الاقتراح على المجلس بهذه الصيغة — لأنه خارج عن اختصاص المجلس وواقع فى اختصاص السلطة التنفيذية — ووافق المجلس على ذلك وطلب من العضو تعديل اقتراحه .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٧ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على المبدأ الآتى « السلطة التنفيذية يقوم بها الملك فى الحدود المقررة فى هذا الدستور »

= فيها المناقشة بيانا واضحا » ونص فى المادة ٤١ على أن المراسيم التى تصدر فى فترة العطلة لايدعى البرلمان لدور غير عادى لعرضها عليه كما لم يستلزم عرضها عليه فى أول اجتماع له بل انه مد فترة العرض شهراً من تاريخ اجتماعه الأول كما أنه ساوى بين فترة العطله وفترة الحل .

كما أجاز للسلطة التنفيذية (فى فترة العطلة أو الحل) فتح اعتمادات اضافية أو نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية .

كذلك رأى دستور سنة ١٩٣٠ أن يشير بصورة واضحة الى تحريم التدخل فى أعمال السلطة التنفيذية فنص فى المادة ٩٧ على أنه « لا يجوز لأى عضو من أعضاء البرلمان أن يتدخل فى الأعمال التى تكون من شؤون السلطة التنفيذية » وعللت المذكرة التفسيرية هذا الحكم بقولها « ومثل هذا التحريم نتيجه لازمة لفصل السلطات وكل ما يملكه أعضاء البرلمان هو الرقابة على أعمال تلك السلطة بطريق السؤال أو الاستجواب . والاشارة الواضحة الى النهى عن التداخل تكون عادة من التزيد ولكن ما جرى من المساوىء فى هذا الشأن يجعلها ضرورية للفت العضو الى حدوده ولتمكين المجلس التابع له العضو من حسابه على مخالفة النهى بل ومن فصله اذا وقع ما يستدعى ذلك » .

هذا ولو أن دستور سنة ١٩٢٣ لم يرد به مثل هذا النص الا أن التقاليد قد تواترت بالتزام الهيئة التشريعية حدودها من هذا ما حدث فى مجلس النواب فى جلسة ٥ ابريل سنة ١٩٢٤ فقد أجاب رئيس الوزراء (سعد زغلول باشا) رداً على سؤال عن أسباب تعيين أحد النواب وكيلا لمحافظة مصر ان « حق تعيين الموظفين هو للحكومة وحدها وهى ليست ملزمة بأن تبين أسباب اختيارها لأى كان ما دامت لم تخالف نصا من النصوص القائمة » ووافق المجلس على ذلك .

وفى جلسة ١٣ سبتمبر سنة ١٩٢٦ فقد صرح رئيس المجلس (سعد زغلول باشا) بمناسبة عدم موافقة المجلس على تعيين أحد الموظفين بالجامعة « نحن هنا سلطة تشريعية وليس لنا حق التعرض للمسائل الادارية بالغاء أو بطلان انما مهمتنا عند بحث الميزانية هى أن نقر اعتمادا أو لا نقره فاذا كان رأى المجلس الآن أن هذا التعيين غير قانونى فلا يصح أن يساعد المجلس على مخالفة القانون باعتماد المبلغ المخصص له . فرد رئيس الحكومة « . . . اذا رأى المجلس أن لا يلغى هذا الاعتماد فان الحكومة تصرح من جانبها (وهى غير مسؤولة عن هذه المخالفة) بأن تصلح هذه المخالفة» . فقال رئيس المجلس «لا مانع بعد هذا التصريح اذ من الحكمة أن لا نتعدى اختصاصنا » .

وفى جلسة ١٠ نوفمبر سنة ١٩٣٧ أجاب وزير المالية عن سؤال وجهه اليه أحد النواب فى أمر الموظفين بأن تعيين الموظفين وترقيتهم هو من خصائص السلطة التنفيذية وان كل ما يطلب اليها فى هذا الصدد هو أن تعمل فى حدود القوانين واللوائح فاذا ما راعت ذلك لم يكن هناك أى مأخذ عليها .

وفى جلسة ٢ مايو سنة ١٩٣٨ أجاب رئيس مجلس الوزراء على سؤال قدمه أحد النواب بشأن عدد الموظفين الذين فصلتهم الوزارة بما يأتى : بعد أن استشهد الرئيس ببعض التقاليد سابقة الذكر « هذه هى القواعد التى تكرر تقريرها أمام البرلمان والتى وافق عليها فى مختلف أدوار انعقاده — وهى ما تتمسك به الحكومة احتراما لمبدأ فصل السلطات وتوطيداً للتقاليد الدستورية » .

مادة ٣٠ — السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

مادة ٣١ — تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٧ :

سأل أحد الأعضاء وزير الحقانية عن تحقيق تجربه النيابة فأجاب الوزير بأنه وليس من حق المجلس أن

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : أمر الرئيس بتلاوة المبادىء التى قدمها حضرة عبد العزيز فهمى بك ومنها أن « السلطة القضائية تقوم بها المحاكم على مقتضى القانون وتنفذ باسم الملك » .

حضرة على المنزلاوى بك — أقترح أن يقال : الأحكام تصدر وتنفذ باسم الملك .

المادتين ٣٠ ، ٣١ يقابلهما

المادة ٣٠ من دستور بلجيكا
والمادة ٢ من دستور الدانمرك
والمادة ٤٠ من دستور رومانيا
والمادة ٨ من دستور بروسيا
والمادة ٦٨ من دستور ايطاليا
والمادة ١٠١ من دستور تشيكوسلوفاكيا

تعريف : السلطة القضائية هى السلطة التى يعهد اليها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع المعينة . وأعضاؤها هم القضاة على اختلاف درجاتهم . ويفضل أغلب الكتاب طريقة اختيار القضاة بواسطة السلطة التنفيذية باعتبار أنها خير طريقة لاختيارهم . لأن الكفاءات اللازم توفرها فى القضاة يسهل الوقوف عليها لهيئة تنفيذية أكثر مما يسهل على مجموع الناخبين فضلا عن اختيارهم بمعرفة السلطة التنفيذية يساعد على رفع مستواهم لأنه يبعدهم عن التنزل الى معترك السياسات الحزبية فيزدادون كرامة واستقلالا (رسالة الدكتور وايت ابراهيم صفحة ١٤٣) .

وقد اقتبس الدستور المصرى نص المادة ٣٠ عن الدستور البلجيكى الذى جاء به :

Le pouvoir judicaire est exercé par les cours et tribunaux. Les arrêts et jugements sont exécutés au nom du roi.

وترجمته « السلطة القضائية تتولاها المحاكم العليا والابتدائية . وتصدر الأحكام باسم الملك » .

ونص دستور الدانمرك على أن السلطة القضائية تتولاها المحاكم :

"Le pouvoir judiciaire appartient aux tribunaux"

ونص دستور تشيكوسلوفاكيا على أن الأحكام تصدر باسم الجمهورية :

"Les jugements sont rendus au nom de la Republique.

ومثل هذا المعنى ولو أنه ورد فى أكثر الدساتير الأوربية الا أن بعضها قد أهمله على اعتبار أن السلطة القضائية فرع من السلطة التنفيذية . وعمدت بعض الدساتير الى تفصيل اختصاصات السلطة القضائية ولكن حال دون ذلك فى مصر تشعب هيئات القضاء فعمدت لجنة الدستور الى النص على الأحكام الأساسية (فى المادة ١٢٤ وما بعدها) وتركت التفصيلات لقوانين يصدرها البرلمان كلما سنحت الظروف .

حضرة محمود أبو النصر بك — وكيف تصنعون فى أحكام المحاكم الشرعية وهى انما تصدر باسم الله ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا النص مقرر فى دساتير الدول الملوكية كلها .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — المادة ضرورية ولكن يجب أن نتفادى الحرج فى أحكام المحاكم التشريعية .

حضرة زكريا نامق بك — كيف تنفذ الأحكام باسم الملك ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اى أن الصيغة التنفيذية التى تذيل بها الأحكام تكون باسم الملك .

حضرة محمود أبو النصر بك — الذى يجرى به العمل الآن أن الأحكام تصدر باسم الملك ولكنها لا تنفذ باسمه .

سعادة حافظ حسن باشا — المادة على ظاهرها لا شىء فيها ولكن عند امعان النظر تبدو لنا بعض الملاحظات عليها . السلطة القضائية تقوم بها المحاكم . هذا بديهى . ولكن لا ننسى أن عندنا هيئات ادارية تتولى القضاء فى بعض المسائل كلجنة مخالفات الترع والجسور . فهل بهذا النص يراد ابطال مثل هذا القضاء ؟ على أنها الآن لا تصدر أحكامها باسم الملك . وعقوباتها استثنائية لا تحدد بقانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذا أطلقنا لفظ « المحاكم » تتناول كل هيئة رسمية لها حق الفصل فى الخصومات ، فالمجالس العسكرية لها قضاؤها ، والمحاكم الشرعية لها قضاؤها ، والمجالس الادارية كذلك . وكل هذه تجمعها كلمة « المحاكم » فاذا صدر حكم من أية هيئة من هذه الهيئات نفذ باسم الملك .

سعادة صالح لملوم باشا — أقترح حذف هذه المادة جملة . لأنه مادام لم يتجه للغرض إلى الغاء المحاكم الادارية كما يقول حضرة عبد العزيز بك فان هذه المادة تتنافى مع وجود تلك المحاكم .

حضرة محمود ابو النصر بك — أقترح تعديل النص كما يأتى « تصدر الأحكام القضائية باسم الملك وتنفذ طبقا للقانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المادة لم توضع لهذا الغرض . وكل

يتناقش فيمن يجب أن تتولى النيابة سؤالهم أو لا تتولاه لأن للنيابة سلطة قضائية مستقلة لها سلطانها المطلق فى تولى التحقيق على الوجه الذى تراه » .

ما سيقت له هو بيان من يقوم بالسلطة القضائية . ولقد سبق لنا أن قررنا أن جميع السلطات مصدرها الأمة . ثم قسمنا هذه السلطات الى ثلاث : السلطة التنفيذية ويقوم بها الملك ، والسلطة التشريعية وتقوم بها المجالس النيابية ، والآن نذكر ان السلطة الثالثة وهى القضائية انما تقوم بها المحاكم بصفة عامة سواء منها ما كان اهليا او شرعيا او عسكريا او اداريا .

فضيلة الشيخ بخيت — اقترح تغيير كلمة « المحاكم » بالهيئات القضائية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية بقاء هذه المادة على حالها .

وفى صفحة ١٢٨ من مجموعة المحـــاضر وافقت الهيئة على النص الآتى « السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها وأحكامها تصدر وفق القانون وتنفذ باسم الملك » .

الفصل الثانى

الملك والوزراء

الفرع الاول

الملك

مادة ٣٢ — عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على .

وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١ بدأت الهيئة فى بحث مبادىء الدستور الأساسية

دولة الرئيس — لنبحث المبادىء الأساسية واحدا بين الآخر مبتدئين بشكل الحكومة .

حضرة عبد العزيز بك — أرى أن تكون الحكومة ملكية دستورية وراثية فى عائلة محمد على طبقا لقانون الوراثة الحالى .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦

اجتمع المجلسان أثر وفاة المغفور له الملك فؤاد الأول (طبقا للمادة ٥٢ فى الدستور) وابلغ رئيس الوزراء الهيئة نبأ تبوء حضرة صاحب

المادة (٣٢) تقابلها:
- المادة ٦٠ من دستور بلجيكا
- والمادة ٧٧ من دستور رومانيا
- والمادة ١ من دستور السويد
- والمادة ٥٩ وما بعدها من دستور أسبانيا
- والمادة ٢ من دستور ايطاليا
- والمادة ١ من دستور الدانمرك

قررت المـادة الأولى من الدستور المصرى أن حكومة مصر ملكية وراثية ونصت المادة ٣٢ على أن عرش مصر وراثى فى أسرة محمد على وعلى أن يكون نظام الوراثة وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ — وبهذا النص أصبح هذا

الجلالة فاروق الأول عرش البلاد وفقا للامر الملكى رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ وفى جلسة ٢٩ يوليه سنة ١٩٣٧ : اجتمع المجلسان وأقسم بينهما جلالة الملك اليمين الدستورية المنصوص عليها فى المادة ٥٠ من الدستور ومن يومها باشر جلالته سلطته الدستورية .

معالى طلعت باشا — ألا يحسن أن نذكر أن مصر مستقلة ذات سيادة وحكومتها ملكية دستورية الخ .

حضرة عبد العزيز بك — هذا معلوم بالبداهة بدليل أن الأمة تشرع لنفسهـــا .

حضرة بدوى بك — النص على هذا لا محل له فى الدستور لأنه متعلق بالمركز الدولى للبلد وتقريره يكون فى المعاهدات لا فى القوانين .

دولة الرئيس — فى القانون النرويجى نص قد يفى بالغرض الذى يشير اليه طلعت باشا يمكننا اقتباسه فنقول ان مصر مملكة حرة مستقلة غير قابلة للتجزئة ولا يجوز التنازل عن شىء من أراضيها .

وبعد مناقشة تقرر أن يكون المبدأ الأول هو :

حكومة مصر ملكية دستورية وراثية فى أسرة محمد على .

وفى صفحة ٣ من مجموعة المحاضر

أمر دولة الرئيس بتلاوة محضر الجلسة الماضية فتلى وصدقت الهيئة عليه

= الأمر جزءا من الدستور — وجاء فى مذكرة وزير الحقانية التى نشرها قبل اصدار الدستور عن نظام وراثة العرش ما يأتى : « أما نظام وراثة العرش فلا يقرر بالدستور نفسه ولكن الدستور باشارته الى مرسوم ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ يكسب هذا النظام صبغة دستورية حقيقية وقد نص صراحة على أن النصوص الخاصة بنظام توارث العرش لا يمكن أن تكون عرضة لاقتراح اعادة النظر فيها . وغنى عن البيان أن من المصلحة العمومية أن يكفل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع فالملك الذى جرد نفسه مختارا من الجانب الاكبر من سلطانه يجب على الاقل أن يكون موقنا أن قوانين ارث العرش لا تكون من المواضيع التى يتناقش فيها البرلمان ويجب أن يظل العرش فوق المناقشات السياسية » .

وخلاصة هذا النظام الذى أشار اليه الدستور — أن ولاية الملك تنتقل الى الابناء. فان لم يكن هناك أبناء فتنتقل الى الاخوة فأولاد الاخوة فالأعمام . . . الخ — على أن يكون الأبناء دائما من زوجة شرعية . مع حرمان النساء من ولاية الملك واشتراط الاسلام فى الأبوين . وقد وضع استثناء خاص بالخديوى السابق فلا ينتقل اليه الملك بأى حال . ولكن هذا المنع لا يتعداه الى أبنائه وذريته .

وفى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٢ صدر القانون رقم ٢٥ الخاص بـ « نظام الأسرة المالكة » .

واذا قارنا نص الدستور المصرى بالنصوص المشابهة له فى الدساتير الاوربية لوجدنا أنه قريب الشبه بدستور بلجيكا ودستور رومانيا ودستور الدانمرك .

فقد نص دستور الدانمرك على أن « شكل الحكومة ملكى والملكية وراثية وفق النظام المقرر فى قانون وراثة العرش الصادر فى ٣١ يوليه سنة ١٨٥٣ » .

La forme du gouvernement est celle d'une monarchie limitée. Le pouvoir royal est heréditaire: l'ordre de succession est celui qui a été établi par la loi de succession au trône du 31 Juillet 1853.

كما نص دستور بلجيكا على أن عرش بلجيكا وراثى فى أسرة ليوبولد جورج كريستيان فردريك دى ساكس كوبرج .

ما عدا فضيلة الشيخ بخيت فانه لاحظ أنه ذكر عبارة فى الجلسة السابقة فى معرض الكلام عن شكل الحكومة لم تثبت فى المحضر وطلب اثباتها وهى :

« أرى ان مصر تكون دولة ملكية دستورية ذات سيادة على نفسها وأرضها وملكها جلالة الملك فؤاد الأول ومن بعده يؤول الملك الى ولى عهدة الأمير فاروق وهكذا طبقا لما هو مدون بالمرسوم السلطانى الصادر بتاريخ ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ و ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ » .

اللجنة العامة لوضع الدستور: صفحة ١٢٨ تليت المادة الثانية من مشروع الفصل الأول الخاص بالملك والوزراء ونصها :

« عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

ووافقت عليها الهيئة .

مادة ٣٣ — الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر بدأت الهيئة فى وضع قواعد اساسية لمشروع الدستور

دولة الرئيس — ننتقل الآن إلى السلطة التنفيذية وقد سبق لنا تقرير مبدأ متعلق بها وهو انحصار الملك فى سلالة محمد على والآن اقترح النص على ان

التقاليد البرلمانية :

المادة (٣٣) يقابلها:

المادة ٦٣ من دستور بلجيكا
والمادة ٨٧ من دستور رومانيا
والمادة ٤٨ من دستور أسبانيا
والمادة ٤ من دستور ايطاليا
والمادة ١٢ من دستور الدانمرك
والمادة ٦ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
والمادتين ٦٦ ، ٦٧ من دستور تشيكوسلوفاكيا

تقضى المصلحة العامة بأن لا يكون الرئيس الأعلا للدولة خاضعا لسلطة هو على رأسها وقد تقرر هذا المبدأ فى الدول الملكية وفى بعض الجمهوريات . =

« الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس ».

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٧ من مجموعة المحاضر : وافقت الهيئة على النص الآتى :

« الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس »

وفى صفحة ١٢٨ وافقت الهيئة على المادة بالصيغة الآتية « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس ».

فنص الدستور البلجيكى على أن « ذات الملك مصونة وأن وزراءه هم المسؤولون » :

La personne du roi est inviolable ; ses ministres sont responsables.

ونص دستور الدانمرك على أن « الملك غير مسؤول وذاته مقدسة » :

Le roi est irresponsable ; sa personne est sacrée.

ونص دستور أسبانيا على أن « ذات الملك مقدسة ومصونة » :

La personne du roi est sacrée et inviolable.

أما الجمهوريات فان أحكام دساتيرها لم تصل الى هذه الدرجة من تقرير عدم المسؤولية المطلقة .

فمثلا نص الدستور الفرنسى على أن « رئيس الجمهورية غير مسؤول الا فى حالة الخيانة العظمى » .

Le president de la Republique n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

كما نص دستور تشيكوسلوفاكيا فى المادة ٦٦ على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية . ونص فى المادة ٦٧ على عدم جواز التحقيق مع رئيس الجمهورية الا فى حالة الخيانة العظمى على أن يكون ذلك أمام مجلس الشيوخ بناء على اتهام مجلس النواب له .

(66) Le president de la Republique n'est pas responsable de l'exercice de ses fonctions.

(67) Le president ne peut être poursuivi au criminal que pour haute trahison et devant le Sénat, sur l'accusation de la chambre des députés.

كما نص دستور بولونيا فى المادة ٥١ على أن رئيس الجمهورية لا يتحمل أى مسؤولية مدنية أوسياسة عن أعماله أثناء تأدية وظيفته.

"Le president de la Republique n'encourt pour les actes de sa fonction aucune responsabilité, ni civile, ni parlementaire."

ولكنه قرر مسؤولية فى حالة الخيانة العظمى وفى حالة اعتدائه على الدستور أو ارتكابه جريمة عادية مع عدم جواز محاكمته الا باذن من البرلمان وبأغلبية خاصة .

وقد أضاف القانون الانجليزى على مبدأ عدم مسؤولية الملك مبدءا آخر (ولوأنه فى الواقع تفسير المبدأ الاول) هو أن « الملك لا يخطىء » :

The King can do no wrong.

واذا كان الملك غير مسؤول بالفعل (كما رأينا فى كل الدساتير الملكية) فان هذه المسؤولية قد انتقلت الى عاتق وزرائه فهم مسؤولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته » مادة ٦١ من الدستور المصرى — وسبب هذه المسؤولية ان « توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون (مادة ٦٠) » فالملك فى الواقع لا يحكم أو كما يقولون « الملك يسود ولا يحكم » « Le Roi regne mais ne gouverne pas » .

ولما كانت المسؤولية تتبع السلطة "La ou est la responsabilite la ou va l'autorité" فان الوزراء أصبحوا هم المسؤولون فى الدساتير الملكية فى حين أن الملك ذاته مصونة لاتمس حتى ولو كان هو الآمر اذ « أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال » مادة ٦٢ من الدستور المصرى .

مادة ٣٤ — الملك يصدق على القوانين ويصدرها

مادة ٣٥ — اذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه .

فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر .

مادة ٣٦ — اذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر .

فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه .

فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

الاعمال التحضيرية : التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر

تناقشت الهيئة فى حكم المادة ٣٤

دولة الرئيس — سبق أن قررنا أن السلطة التشريعية يقوم بها الملك بالاشتراك مع البرلمان فلا يصدر قانون الا إذا وافق عليه البرلمان وصدق

المواد (٣٤) و(٣٥) و(٣٦) يقابلها
- المادة ٦٩ من دستور بلجيكا
- والمادة ٥١ من دستور اسبانيا
- والمادتين ٤٧و٤٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٨٨ من دستور رومانيا
- والمادة ٢٤ من دستور الدانمرك
- والمادة ٧ من دستور ايطاليا
- والمادة ٧ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥
- والمادة ٣٢ من دستور استونيا
- والمادة ٣ من قانون فرنسا الدستورى ٢٥ فبراير الصادر فى سنة ١٨٧٥

ثار الجدل فى اللجنة العامة لوضع الدستور حول هذه المواد الثلاثة كما ثار فى لجنة وضع المبادىء العامة لما تنطوى عليه هذه المواد =

عليه الملك وتكملة لهذا أقترح أن ينص فى باب السلطة التنفيذية على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويضع اللوائح اللازمة لتنفيذها فى حدود القوانين .

(موافقة عامة) .

=من تقرير حق من أهم حقوق الملك ومن أخطر الحقوق الدستورية وأبعدها أثرا فى حياة البلاد وتقدمها — وهو حق التصديق على القوانين droit de sanction . وهذا الحق فى الواقع يشرك الملك اشراكا فعليا فى التشريع ويجعل ارادته فيما يتعلق بسن القوانين تعادل ارادة البرلمان تماما — ولقد تغالى بعض العلماء فى تصوير هذا الحق فقالوا ان مناقشة البرلمان واقراره لمشروع القانون ليس الا من قبيل الأعمال التحضيرية — (راجع فى ذلك مؤلف الدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت ص ٣٩٥) . واذا قارنا نص الدستور المصرى بالنصوص الأجنبية لظهر لنا أن المادة (٣٤) مأخوذة عن المادة ٦٩ من الدستور البلجيكى التى تقرر أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » « Le Roi sanctionne et promulgue les lois » .

ومعنى هذا أن الدستور البلچيكى أطلق حق التصديق أى انه لم يورد عليه القيود الواردة فى نص المادتين ٣٥و٣٦ — التى اعتبرت أولاهما أن عدم الرد يعتبر تصديقا — واعتبرت الثانية الاقرار بشكل خاص فى مقام التصديق . ولا شك أن هذه القيود جعلت حق التصديق فى مصر حقاً غير كامل أو ما يسميه علماء الدستور الڤيتو (Le Véto) أو حق الاعتراض التوقيفى Veto suspensif ومن الجائز أن يكون الدستور المصرى قد أخذ هذا الحكم عن الدستور الفرنسى (الفقرة الثانية من المادة السابعة من القانون الدستورى الصادر فى ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥) . التى جاء بها — يجوز لرئيس الجمهورية فى الفترة الممنوحة له للاصدار أن يعيد القوانين للبرلمان برسالة مسببة طالبا اعادة التداول فيها — فاذا أقرها البرلمان بالأغلبية العادية لايجوز له رفضها مرة أخرى .

Dans le delai fixe pour le promulgation, le president de la république peut, par un message motivé, demander aux deux chambres une nouvelle deliberation qui ne peut être refusé.

أما الدستور الرومانى فقد نص فى المادة ٨٨ الفقرة الثانية والثالثة على حق الملك فى التصديق على القوانين واصدارها وعلى حقه فى رفض هذا التصديق دون قيد ولا شرط .

Le Roi sanctionne et promulgue les lois, il peut sefuser sa sanction.

من هذا نرى أن حق التصديق كامل وصريح فى رومانيا — وهذا ما أراد بعض أعضاء لجنة الدستور المصرى أن يفعلوه ولكن الأغلبية أبت ذلك لجاء النص وسطا بين الاطلاق المتناهى والتقييد المطلق . فاشترط الدستور أغلبية خاصة لاعتبار المشروع مصدقا عليه بدلا من أن يتمسك بوجوب التصديق كالدستور الرومانى أو أن يفرط فيه كل التفريط كالدستور الفرنسى .

ومثل هذا الحكم ورد فى الدستور التشكوسلوفاكى مادة ٤٧ و٤٨ .

فاشترط لاصدار القانون أغلبية خاصة . ولهذا يعتبر الدستور التشكوسلوفاكى والدستور المصرى وأمثالهما « من الدساتير التى لاتقرر حق التصديق بالمعنى الكامل » اللهم اذا استثنينا فى الدستور المصرى نص المادة ١٥٧ التى تشترط وجوب تصديق الملك على القرار الذى يصدره المجلسان بطلب تعديل نص من نصوص الدستور — ونظراً لما لهذا الحق من بعيد الأثر فى الحياة التشريعية للبلاد ولما يستدعيه استعماله من حذر وحيطة وتوفر أسباب هامة ودواع ماسة تبرر تعطيل رغبة ممثلى الأمة — بل والقضاء على هذه الرغبة فى بعض الأحوال — نجد أنه لم يستعمل فى أوربا منذ وقت طويل حتى أصبح من الحقوق المندثرة — ففى انجلترا مثلا لم يرفض الملك التصديق على قانون أقره البرلمان منذ سنة ١٧٠٧ .

واذا بحثنا عن حكمة منح حق التصديق — بنوعيه — للرئيس الأعلى للدولة لاتضح لنا . أولا : انه قد يستعيض بهذا الحق عن استعمال حق الحل — فقد يرى أنه من المصلحة العامة أن يمتنع عن التصديق على قانون أقره البرلمان فاذا لم يمنحه الدستور حق الاعتراض فلا سبيل أمامه الا حل مجلس النواب لاستطلاع رأى الأمة فى حين أن البرلمان قد يرجع عن رأيه اذا أعيد القانون اليه . وبهذا تتجنب معركة انتخابية وما يتبعها من اضطراب فى الحياة العامة للبلاد . =

وفى صفحة ١٣ من مجموعة المحاضر أثار أحد الأعضاء المناقشة فى المبدأ المتعلق بالمادة ٣٥

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الخلاف الذى يصح الكلام عليه يكون فى حالة ما اذا اتفق المجلسان على قانون صادر منهما ولم يصدق عليه الملك ففى هذه الصورة إما أن يصدق الملك على القانون أو يحل مجلس النواب. فاذا وافقت الهيئة النيابية الجديدة على القانون وجب على الملك أن يصدق عليه كذلك يقع الخلاف فى صورة أخرى عند ما يوافق أحد المجلسين على قانون صادر من الحكومة ولا يوافق عليه المجلس الآخر. ففى هذه الحالة إما أن تهمل الحكومة القانون إذا كان غير جوهرى فى نظرها وإما أن تحل مجلس النواب فاذا جاءت الهيئة الجديدة وأيدت رأى المجلس يجب على الحكومة أن ترضخ لهذا الرأى.

حضرة توفيق دوس بك — ولكن ما العمل إذا كان مجلس الشيوخ هو المعارض للحكومة فى القانون.

حضرة عبد العزيز بك — إما أن ترضخ الحكومة أو تحل مجلس النواب أيضا ومعنى هذا هو أنها تريد أن تعرف رأى الأمة فاذا كان مجلس النواب

= ثانيا : قد يصدر البرلمان قانونا به شىء من النقص — فيتدارك الرئيس الأعلى للدولة هذا الأمر بارجاع القانون للبرلمان لاستكمال النقص أو لاصلاح الخطأ.

وقد أراد الدستور المصرى تحقيق هذه الفوائد فنص فى المادة ٣٦ على أنه يجوز للملك رد القانون للبرلمان لاعادة النظر فيه — فاذا أقرته الأغلبية بنصاب خاص (ثلثا الأعضاء) عد هذا دليل على أن البرلمان يعتقد صلاحية هذا القانون بعد أن أعاد النظر فيه وقلب الأمر على وجوهه المختلفة فى ضوء الآراء التى يبديها الرأى العام بواسطة الصحافة أو العرائض أو غير ذلك.

ولقد لاحظ الدستور صعوبة تحقق هذه الأغلبيـة فنص على جواز اعادة النظر فى القانون فى دور انعقاد آخر ونفاذه بالأغلبية العادية للاعضاء.

هذا وقد لاحظت اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة الحقانية وهى اللجنة التى قامت بصياغة مواد مشروع الدستور — انه من الصعب على السلطة التنفيذية أن تبدى أسباب رفضها التصديق على مشروع القانون الذى أقره البرلمان. ولاحظت أنه حتى فى البلاد المقرر بها حق التصديق المطلق لم يجر العرف على ابداء أسباب الرفض.

أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد تناول هذه المواد بالتعديل فرأى أن فترة الشهر (المنصوص عليها فى المادة ٣٥) قصيرة فجعلها شهرين — واستنكر تفسير عدم رد القانون بأنه تصديق وعدّ ذلك اسراف فى الاستنتاج وبناء القرائن ففسر عدم الرد بأنه رفض للتصديق — وقال ان فى جواز عودة البرلمان الى مناقشة القانون المردود فى دور الانعقاد نفسه تفويت لكثير من حكمة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق الرد فقرر عدم جواز اعادة النظر فى مشروع رفض التصديق عليه فى دور الانعقاد نفسه.

وجاء فى مذكرته التفسيرية كذلك أن مدة الشهرين سابقة الذكر تبدأ من ابلاغ المشروع للملك.

الجديد من رأى الأول نفذ القانون ولو لم يوافق عليه مجلس الشيوخ .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أوافق على رأى حضرة عبد العزيز بك فهمى على شرط أن يكون رأى مجلس النواب الجديد ملزما .

حضرة محمد على بك — رأيى أنه فى حالة الخلاف بين المجلسين إما ان تأخذ الحكومة برأى مجلس النواب او تحله فاذا راى المجلس الجديد بأغلبية ثلاثة ارباع الأعضاء الموافقة على القانون ينفذ القانون ،

هنا حضر معالى عبد الفتاح يحيى باشا .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اى دستور نص على هذا الحل ؟

حضرة محمد بك على — فى دستور التشكوسلوفاك وبولونيا مثلا .

سعادة عبد الحميد باشا مصطفى — هذه جمهورية ونحن نضع الدستور هنا لحكومة ملكية وأرى أن رأى حضرة محمد على بك لا يتفق مع مبدأ التساوى بين المجلسين الذى سبق لنا ان قررناه .

حضرة توفيق دوس بك — لى اعتراض على الحل الذى يقترحه حضرة عبد العزيز بك فهمى لأنه يرى فى كلتا الحالتين أن تحل الحكومة مجلس النواب ولو كان من رأيها وكان المخالف لها مجلس الشيوخ وأظن أن الأقرب الى العقل أن الخلاف يحل بأن يجتمع المجلسان ويكون رأيهما بأغلبية خاصة ملزما للحكومة .

هنا حضر حضرة صاحب الدولة حسين رشدى باشا وسعادة قطاوى باشا

حضرة على ماهر بك — أقترح فى حالة الخلاف إما أن يجتمع المجلسان وما تقرره الأغلبية يكون نافذا واما أن يعطى لمجلس النواب الحق فى تقرير القانون بأغلبية خاصة .

دولة الرئيس — الجزء الأخير من الاقتراح يهدم المجلس الآخر وينافى مبدأ المساواة بين المجلسين .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اذا اختلف المجلسان سقط المشروع فاذا كان مجلس الشيوخ من رأى الحكومة وخالفها مجلس النواب وأصرت الحكومة على رأيها فالحل المقرر نظاما هو أن تحل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ — فاذا جاء المجلس الجديد وكان على غير رأى الحكومة

فالواجب على الحكومة أن ترضخ لرأيه ولا يجوز بأى حال من الأحوال الجمع بين المجلسين لتقرر أغلبية منهما نفاذ القانون — لأن فى هذا اخلالا بقاعدة المساواة بينهما

وفى صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر تناقشت الهيئة فى نفس المبدأ .

دولة الرئيس — كل مشروع قانون رفضه البرلمان نهائيا أو لم يصدق عليه الملك ولم يرده للبرلمان لاعادة النظر فيه فلا يجوز أن ينظر مرة ثانية فى دور الانعقاد نفسه . فاذا تجدد القانون الذى لم يصدق عليه الملك فى دور انعقاد آخر فاما أن يصدق الملك على القانون أو يحل المجلس .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أقترح أنه اذا لم يصدق الملك على القانون أعاده الى المجلس . فاذا أقره البرلمان بأغلبية خاصة وجب التصديق عليه من الملك . وان لم يصدق يحل المجلس .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا شىء يجب الرجوع فيه للحكم العام . وهو أنه اذا رفض الملك التصديق وحل المجلس فأصر المجلس الجديد على رأى سلفه عند عرض المشروع مرة أخرى وجب تصديق الملك عليه .

أما الذى لا أفهمه فهو أن عدم تصديق الملك يمنع من اعادة عرض المشروع على البرلمان فى دور الانعقاد نفسه . وفى النهاية لا يكون لهذا أثر إلا تعطيل المشروع سنة بدون مسوغ .

دولة الرئيس — هل حضرة المكباتى بك موافق على أنه فى حالة رفض المجلس لقانون فانه لا يجوز إعادة النظر فيه فى نفس الدور ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نعم .

دولة الرئيس — وما الحكمة فى ذلك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لأن هذا الرفض مستأنس فيه برأى البلاد الذى يعبر عنه المجلسان .

دولة الرئيس — افرض العكس بأن قبل المجلسان ورفض الملك فأنت تريد ألا تمنع إعادة نظر القانون فى نفس الدور فى هذه الحالة . وكيف يكون هذا وقد قررنا بالاجماع أن السلطة التشريعية مشتركة بين الملك والمجلسين . ومن مقتضى هذه الشركة عدم التفرقة بين السلطتين فى حقوق التشريع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان النظر والقانون كلاهما يؤيدان دولة الرئيس . أما العمل فلا . لأنه لا مصلحة للبلد فى ارجاء نظر قانون مدة دور كامل على أنه فى مكنة الملك الخروج من هذا الموقف بحل المجلس . اذا أراد وانى لا أتناقض مع فكرة التساوى فى التشريع بأن الفكرة التى نحن بصددها الآن هى مسألة اجراءات .

دولة الرئيس — على أنه ليس من الرأى أن نعمد فى معالجة كل خلاف إلى حل المجلس بل يجب التماس طريق أخف حتى اذا تعذرت الوسائل فهناك يمكن الالتجاء الى هذا الحل على أن المفروض أن الملك لا يأبى التصديق على قانون إلا إذا رأى فيه منافاة لمصلحة البلد فينبغى أن يجعل لرأيه اعتبار .

فضيلة الشيخ بخيت — ما الغرض من تشكيل مجلس النواب ومجلس الشيوخ ؟ أليس الغرض أن تحكم الأمة نفسها بنفسها ؟ ألسنا نعمل على أن يكون الملك دستوريا وحكومته دستورية . فاذا أعلنت الأمة رأيها فى الأمر مشخصة فى مجلسيها النيابيين أليس من مقتضى كون الملك دستوريا أن يعمل بحكم الشورى ويصدق على ما قرره المجلسان ؟

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — كل ملوك أوربا دستوريون ولم يطعن فى دستوريتهم ان لهم جميعا هذا الحق .

فضيلة الشيخ بخيت — نرجع النظر إلى عهد الاستبداد . وأضرب مثلا لجنة انتخاب القضاة الشرعيين فانه من باب الأدب قد نص فى اللائحة أنه متى قررت اللجنة الانتخاب والتعيين تعرض الأمر للحضرة الخديوية لتصدر الأمر بذلك والواقع أن ذكر الحدود على هذه الصورة انما كان محض تأدب . فى حين أن ولى الأمر انما كان ملزما بالتعيين طوعا لقرار اللجنة بحيث لا يجوز له تخطيه ذلك كان الشان فى عصر الاستبداد فكيف بنا ونحن مقبلون على عصر الدستور ؟ اننا باعطاء الملك ذلك الحق انما نعمل على جعل وظيفة المجالس النيابية شورية محضة .

دولة الرئيس — الأستاذ يرمى الى حرمان الملك من حق التصديق اى من ان يكون له رأى فى القانون ومن الغريب ان هذا النظام المقترح موجود فى جميع البلاد الدستورية ولم يقل احد ان رأى مجالسها النيابية مقصورا على

الشورى كما يقول الأستاذ الشيخ بخيت .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أقترح حذف الجزء الأخير من النص اى عبارة « فاذا تجدد الخ » لأنه مفهوم من القواعد العامة . وما دمنا قد قررنا انه فى الأزمات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يجوز للملك حل المجلس فلا معنى للنص من جديد على تطبيق تلك القاعدة ، لأن الحالة التى نحن بصددها لا تخرج عن ان تكون ازمة بين السلطتين .

حضرة محمد على بك — هل يريد دولة الرئيس من اقتراحه أنه إذا جاء المجلس الجديد وصادق على قرار المجلس القديم وجب تصديق الملك على القانون ؟

دولة الرئيس — نعم .

حضرة محمد على بك — اذا أبى الملك التصديق على قرار البرلمان وطرح الأمر على المجلس فى دور الانعقاد الثانى وصادف أن المجلس كان مجلسا جديدا لانتهاء مدة المجلس الأول فماذا يكون الحكم ؟ أنا أرى أن قرار المجلس فى هذه الحالة يكون قطعيا ، ويجب أن يصدق الملك لا أن يحل المجلس .

دولة الرئيس — أنت تفرض فى هذه الحالة مجلسا جديدا ، واذن يكون قد تحقق الغرض الذى ترمى اليه بحل المجلس واعادة الانتخاب توسلا إلى الوقوف على رأى البلاد ، وأرى أننا قد استوفينا المناقشة واطلب من الهيئة أخذ الرأى على اقتراحى .

فتقرر بأغلبية الآراء الموافقة على اقتراح دولة الرئيس .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٥ من مجموعة المحاضر :

تلى القرار الثانى وهو (السلطة التشريعية يشترك فيها الملك والبرلمان فلا يصدر قانون الا اذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك) .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان وضع المادة على هذه الصورة يخلق لنا اشكالات كبيرة فقد ترتب على تقرير أن للملك حق التصديق على القوانين اعطاؤه حق تعطيل القانون سنة وحق حل المجلس اذا أصر على القانون الخ . وأرى أن تحصر السلطة التشريعية فى البرلمان فقط ولا يترك للملك حق التصديق بل يكون له فقط امضاء القوانين وانفاذها وهذا فرع عن مبدأ

فصل السلطات وبذلك نمنع قيام الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية .

حضرة على ماهر بك — أنا متفق مع حضرة المكباتى بك فى ملاحظته وان كنت لا أطلب ألا يعد الملك جزءا من السلطة التسريعية بل أطلب فقط حفظ الحق لى فى الكلام على حق الملك فى التصديق على القوانين وعندى أنه يحسن بنا اتباع المبدأ الانجليزى وهو أن الملك ملزم بالتصديق على ما يقرره المجلسان .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — يقول حضرة المكباتى بك أن كل القواعد الدستورية أساسها فصل السلطات وأن هذا يقتضى منع الملك من الاشتراك فى السلطة التشريعية ولكن الذى أذكره أنه لا يوجد دستور فى دولة ملكية الا وفيه مثل النص الذى أمامنا بل نصت دساتير الجمهوريات على تخويل هذا الحق لرئيس الجمهورية أيضا وأنا أطلب من حضرة المكباتى بك أن يطلعنا على دستور ليس فيه هذا الحق .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ليس التأذى من وضع هذا النص فان اشراك الملك فى التشريع أمر ضرورى جدا لاستقامة أحوال الحكم ولكن الذى نخشاه هو نتائج هذه القاعدة وما يمكن أن ينطوى تحتها من جواز عدم التصديق وما يترتب على امتناع الملك عن التصديق . وليس هنا محل الكلام فى هذه النتائج قاعدة التصديق قد نص عليها فى مكان آخر ولهذا أقترح ارجاء الكلام فى هذه المسألة الى دورها .

موافقة عامة .

وفى صفحة ٣٨ وما بعدها من مجموعة المحاضر تلى القرار التالى فثارت المناقشة الهامة الآتى ذكرها :

« كل مشروع قانون رفضه البرلمان نهائيا أو لم يصدق عليه الملك ولم يرده للبرلمان لاعادة النظر فيه فلا يجوز أن ينظره مرة ثانية فى دور الانعقاد نفسه فاذا تجدد القانون الذى لم يصدق عليه الملك فى دور انعقاد آخر فاما أن يصدق الملك على القانون أو يحل المجلس » .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا القرار يفرض فرضين ، الأول :

ان المجلسين بعـد المناقشة فى مشروع يرفضانه فلا يصح أن يعاد النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه وهذا مفهوم ومسلم به . والفرض الثانى : ان المجلسين يقران مشروعا ويرفع الى الحكومة فلا يصدق عليه الملك فلا يجوز نظره الا فى دور انعقاد ثان وهذا غير مفهوم فان التعطيل فضلا عن مخالفته لرغبة الأمة لا فائدة فيه ولا مبرر له وهذا فضلا عن الاجراءات التى تلى ذلك فى السنة التالية وقد تنتهى بحل المجلس . وانى أقترح حذف عبارة (أو لم يصدق عليه الملك) فلا يعطل القانون بناء على أن الملك لم يصدق عليه وأطلب أن يكون حق الملك مقصورا على أن يقبل أو يرفض فان قبل ينفذ القانون وان رفض يحل المجلس ويكون للمجلس الجديد أن يرى رأيه فى القانون وبذلك توفر على الأمة سنة . أما أن يباح للحكومة أو للملك تعطيل القانون سنة لعدم رغبتهما فى انفاذه فذلك منـــاف لمصلحة الأمة ورغائبها .

فضيلة الشيخ بخيت — كتبنا فى المذكرة التى قدمنـاها عن هذه المسألة ما يأتى : ان القاعدة الدستورية الصحيحة المبنية على مبدأ فصل السلطات تقضى بأن القانون متى أقره البرلمان تحتم صدوره والعمل به ولا يكون فى هذا مساس بحق السلطة التنفيذية وانما هو واجب تؤديه ولا يجوز لها أن تمتنع عن أدائه خصوصا وقد قال الأستاذ اسمان ان هذا الحق (حق تصديق السلطة التنفيذية على القانون الذى يقرزه البرلمـان) أصبح مهملا لا يعمل به وان كل حق يمنح للسلطة التنفيذية للتصديق أو لرفض القوانين التى يقررها البرلمان حق ينافى كل المنافاة مبدأ فصل السلطات — أنظر أسمان ص ٤٧٤ وما بعدها طبعة سنة ١٩١٤

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اقتراح فضيلة الأستاذ يخالف اقتراح حضرة المكباتى بك الذى يسلم بحق الملك فى التصديق فيقول أما التصديق أو الحل . أما فضيلة الأستاذ فيريد الغاء حق التصديق ويحتم صدور القانون بمجرد موافقة المجلسين . فأمامنا الآن اقتراحان مختلفان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — انى محتفظ بحق الكلام على تصديق الملك لأنى أردت أن أستبقى ذلك الى المـادة ٦٤

حضرة على ماهر بك — قررنا فى صدر دستورنا أن مصدر السلطات هى

الأمة . واليوم يعرض علينا مبدأ يقرر للملك حقوقا كبيرة ومتعددة وليست بمتفقة مع سلطة الأمة . فقد جعل للملك بعد موافقة المجلسين على قانون أن يحفظ ذلك القانون فلا يصدق عليه ولا يرده . فاذا تجدد البحث فى هذا القانون فى السنة التالية وأقره المجلسان كان للملك أن يحل مجلس النواب ولا توجد وسيلة لهدم مبدأ سلطة الأمة وتنظيم الاستبداد أعظم من ذلك .

حكمة الأمة مجتمعة فى المجلسين تتفق على رأى والحكومة تشاركهما طول مدة البحث ثم يأتى الملك فيهدم ما اتفق عليه ممثلو الأمة . ان الملك وله تلك المكانة العليا ينبغى اجلالا لمقامه أن يبقى بعيدا عن كل هذه المنازعات وأن نربأ به عن أن يصادم أمته . هذا الحق ولا وجود له فى الدساتير قالوا انه موجود فى انجلترا وهذا غير صحيح لأنه كان موجودا لغاية سنة ١٧١٤ ولكنه لم يستعمل بعد ذلك التاريخ فحق لم يستعمل مدة قرنين نشأت فيهما كل الحياة الدستورية الحديثة لا يجوز أن نأخذ به فى دستورنا على أن القواعد الدستورية فى انجلترا تتقرر بالتقادم وقد ترتب على عدم استعمال هذا الحق فى العهـــد الأخير أن تقررت قاعدة أن الملك يجب أن يصدق على ما يقررة المجلسان . سمعت من بعض اخوانى أن لهذا الحق وجودا فى امريكا والحقيقة ان رئيس الولايات المتحدة لم يقرر له حق تأجيل القوانين ولا حل المجلس وانما له أن يعارض فى القانون فى ظرف عشرة أيام فاذا وافق المجلسان من جديد على القانون بأغلبية الثلثين نفذ القانون رغم معارضة الرئيس . وشتان بين هذا وبين ما نقرره فى دستورنا .

إن كل ما نعطيه للسلطة التنفيذية من الحقوق التى يمكنها بها ان تقضى على حقوق السلطة التشريعية انما نمهد به سبيل الضغط لدولة قوية تريد محالفتنا وسيكون لها جيش على ضفة القنال فهى تلجا الى هذه الوسيلة لاستدامة الضغط على الأمة . لهذا اقترح وجوب تصديق الملك على كل قانون يصدره المجلسان .

حضرة محمود ابو النصر بك — نحن امام اقتراحين احدهما لحضرة المكباتى بك والآخر لحضرة على ماهر بك واقتراح ماهر بك مقدم فى البحث بحسب الترتيب الطبيعى . اذكر ان حضرة ماهر بك كان معنا عند ما قررنا المبدا

الثانى من المبادىء التى ننظرها الآن وهو ان السلطة التشريعية يشترك فيها الملك والبرلمان وليس الاشتراك فى شىء الا ان يكون للشخص يد فى عمل ذلك الشىء وما دام الملك واجبا عليه ان يرضخ حتما لراى البرلمان فليس له اشتراك بل هو اداة منفذة لارادة الغير فاذا اخذنا باقتراح حضرة ماهر بك وجب ان نعود بالنقض على ما قررناه فى المبدا الثانى .

مسألة أن للملك حق التصديق أو عدم التصديق على القانون بعد اقراره من المجلسين مسألة تناولتها أبحاث الكتاب وآراء العلماء الذين تصدوا لشرح القوانين الدستورية . وقد يظهر لأول وهلة أن اعطاء الملك حق عدم التصديق على قانون أقره المجلسان فيه مساس بسلطة الأمة التى يمثلها المجلسان . ولكن إذا نظر الى هذه العملية فى نهايتها تبين أن فيها كل معنى المحافظة على سلطة الأمة لا المساس بها لأنه إذا أعيد نظر القانون الذى رفضه الملك فى دور انعقاد آخر وأقره المجلسان ولم يصدق عليه الملك بعد ذلك كان حقا عليه أن يحل المجلس . فنحن بهذه العملية نضع الملك فى موقف يوجب عليه أن يرضخ لسلطة الأمة لأنه لا معنى لحل المجلس سوى الرجوع الى سلطة الأمة وبذلك تنتفى فكرة تنظيم الاستبداد .

نحن فى بلد ملوكية فيها ملك يجلس على العرش وله مركز خاص فكيف نوفق بين ما نقرره له من الحقوق وبين جعله سلطة مسلوبة الحقوق .

بقى شىء آخر وهو أن الأمر قد يتمادى الى مدة سنة وفى ذلك اضاعة للوقت وفيه ما فيه من النقائص كما يقول حضرة المكباتى بك . واذا تبين أن فى هذه العملية تفاديا لحل المجلس من اول الأمر وحفظا لمركز الملك ورجوعا الى سلطة الأمة فى النهاية واتقاء لمصادمة ارادة الملك بغير مقتض ولغير فائدة وجب أن نترك المادة على حالها .

حضرة على ماهر بك — حضرة أبو النصر بك يريد أن يقول أن الملك لا يمكنه أن يجلس على العرش ويخضع لأمته .

حضرة محمود أبو النصر بك — لم أقل ذلك وانما قلت ان الملك يجب أن يحفظ له سلطانه مع حفظ سلطة الأمة .

حضرة على ماهر بك — سلطان الملك من سلطان أمته وعظمته من عظمتها وأكبر ملك فى العالم هو ملك الانجليز وليس له هذا الحق .

حضرة محمود أبو النصر بك — فى الطريقة التى رسمها القرار الذى نحن بشأنه الملك يخضع حقيقة لسلطة الأمة لأنه بحل المجلس يرجع الى الأمة ويعمل برأى المجلس الجديد الذى يعبر عن رأى الأمة . أما الطريقة التى يقترحها حضرة ماهر بك فمن شأنها ان تجعل الملك يرضخ لرأى المجلس فقط لا لرأى الأمة وقد قال المؤلفون :

إن هناك ظروفا كثيرة يفقد فيها المجلس الاتصال بالأمة فلا يكون معبرا عن رأيها . فالأولى أن يكون الخضوع الى سلطة الأمة نفسها التى هى صاحبة السلطان على الجميع .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المسألة بولغ فى تصويرها بما أفرغ عليها من الألفاظ الضخمة والواقع أنها أبسط مما صورت ، اعترض حضرة على ماهر بك على القاعدة التى يدور عليها البحث بأنها منظمة للاستبداد ومخالفة لسلطة الأمة والواقع أن سلطة الأمة لا تتأثر بهذه القاعدة . المسألة التى نحن بصددها ترجع الى طريقة تقسيم السلطات فاذا جعل من حق السلطة التنفيذية توقيف القوانين التى تعتقد أنها ضارة بمصلحة البلاد لم يكن فى ذلك غمط لحق الأمة لأن المرجع اليها فى النهاية على كل حال وهى صاحبة السلطة الأخيرة ولكن الرجوع اليها لا يكون الا عند أشتداد الأمر واستعصاء الحل لأن الأمة لا تتولى أمرها بنفسها بل تترك شؤونها للسلطات التى تتولى الحكم نيابة عنها ولا ينقص من سلطة الأمة فى شيء أن يكون لكل من هذه السلطات حق توقيف عدوان السلطات الأخرى وردها الى حدود القانون والمصلحة . فسلطة الأمة تترك المجال واسعا جدا لتنظيم كل طرق الحكم بحيث لا يرجع اليها الا عند الاشكال ووقوع الخطر .

المسألة التى نحن بصددها لا تخرج عن أن تكون فرعا عن حق السلطة التنفيذية فى حل مجلس النواب ولا يمكن تصورها بدونه فاذا سلم للسلطة التنفيذية بحق الحل فلا غضاضة علينا فى التسليم لها بهذا الحق أيضا .

على ماهر بك — وهل قلنا أن الحل يكون بعد موافقة المجلسين ؟

حضرة عبد الحميد بدوى بك — حالة الحل لم تعين لها صورة خاصة وانما وضعت للموازنة بين التشريع والتنفيذ فاذا رأت السلطة التنفيذية أن المجلس أصبح لا يعبر عن رأى الأمة كان لها أن تحله وتأمر باجراء انتخابات جديدة فالحل انما هو وسيلة للرجوع الى الأمة والاحتكام اليها فى الخلاف القائم وهذه هى الحالة الكبرى التى لزمت أذهاننا كلما تصورنا الحل .

حضرة على ماهر بك — اذا اجمع المجلسان على شىء فلا يكون هناك طريق سوى الاستفتاء العام .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ليس حل مجلس النواب وانتخاب مجلس جديد الا استفتاء بطريقة غير مباشرة ولا نزاع فى أن هذه صورة من صور الاستفتاء .

اذ الاستفتاء أن نقول للناخبين ابدوا آراءكم او انتخبوا من يرون رأيكم ولكن هذا الحل لا يلجأ اليه إلا فى الحالات الشديدة التى يرى فيها أن المجلس يختط خطة لا توافق مصلحة الشعب . فاذا سلم بحق الحل فليس فى الطريقة المعروضة الا تلطيف لهذا الحق . حق الحل حق خطير فلا تلجأ اليه السلطة التنفيذية ولا تجرؤ على الجهر بان المجلس لا يعبر عن رأى الأمة الا عند الضرورات القصوى .

قد يكون هناك أسباب تحول دون تطبيق قانون معين وضعه المجلسان كان تكون الفكرة التى بنى عليها القانون غير ناضجة والبلد غير مستعد لتطبيق ذلك القانون أو غير ذلك من الأسباب فاذا اعتقدت السلطة التنفيذية أن الأمة تناصرها فى رأيها كان لها أن تلجا اليها بحل المجلس ولكنها قد ترى دون هذا سبيلا و تعتقد ان المجلس يتشد فى نظره ويعبر عن رأيه الذى شط فيه فابيح لها بدلا من استعمال حق الحل ان توقف التصديق على القانون كيما يتعظ المجلس ويعدل عن القانون فاذا لم يصادف الايقاف محل عظة واصر المجلس عن رأيه واعاد تقرير القانون كان معنى ذلك ان المسالة اصبحت من المشادة بحيث لا يمكن الخروج منها الا بالرجوع الى الأمة .

فالتهويل فى المسألة بانها تنظيم للاستبداد ومخالفة لسلطة الأمة لا اثر له من الحقيقة مطلقا وإنما هى تمهيد لحق الحل الذى هو فى ذاته طريقة للرجوع الى

سلطة الأمة . يجب ان نستوفى كل الطرق الممكنة للوصول الى حكم هادىء معقول وليس من الحكمة الالتجاء الى الطرق العنيفة من بادىء الأمر كلما بدا اشكال أو نجم خلاف فقبل الرجوع الى سلطة الأمة يحسن ان نختط طريقا وسطا هو اشبه بالانذار تحضيرا للوصول الى معرفة رأى الأمة فهو طريق يلجأ اليه كلما اريد اتقاء خطورة الحل واستعماله يكون فيما يتعلق بالقوانين دون المسائل الادارية .

قيل أيضا ان هذا الحكم غير موجود فى القوانين الأخرى. بل هو موجود فى الدستور البلجيكى والدستور الايطالى وغيرهما .

حضرة على ماهر بك — لم يذكر بهذا الشكل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — قد لا يذكر المبدأ بالتفصيل الذى اوردناه فان الجزء الثانى من نصنا نتيجة مفهومة بطبعها . وقبل ان اختم كلامى اقول أن البعض منا يهوله ان يعطل القانون فتضيع على الأمة سنة بغير فائدة ولكنى ارجو الا تنظروا الى المسألة من هذه الوجهة كما رجوت الا تنظروا اليها باعتبارها تنظيما للاستبداد وانما ارجو ان تنظروا اليها على اساس انها خطوة تحضيرية تحول دون الحل مباشرة . فاذا رأيتم ان الالتجاء الى الحل فى كل مسألة اولى فاحذفوا هذا النص .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى أن يؤجل اتمام البحث فى هذه المسألة الى الجلسة القادمة .

فوافقت الهيئة على ذلك .

وفى الجلسة التالية استمرت المناقشة

حضرة محمد على بك — المناقشة الآن فى المبدأ (٥١) وهو مضافا الى مبدأ المسئولية الوزارية عبارة عن كل الدستور. لا أوافق على المبدأ الحادى والخمسين ولى رأى يتفق تقريبا مع اقتراح حضرة على بك ماهر ان الحكمة فى وضع مجلس الشيوخ بجانب مجلس النواب هى تقليل حدة مجلس النواب كما قال حضرة على ماهر بك أو تصحيح الخطأ الذى قد يقع فيه كما يقول سعادة عبد الحميد باشا مصطفى فالقانون الذى يوافق عليه المجلسان بما فيهما المجلس الرشيد الذى جمع بين رزانة السن وبين الخبرة يجوز بمقتضى المبدأ الحادى والخمسين أن

لا يصدق عليه الملك ويحل بسببه مجلس النواب . ان حل مجلس النواب فى هذه الحالة هو بمثابة حل لمجلس الشيوخ وهو ما لم يقل به أحد منا . ما ذنب مجلس النواب وقد شاركه فى الرأى مجلس الشيوخ . لقد فكرت كثيرا فى هذا الأمر والآن أرى أن حضرة على بك ماهر لا يغالى حين يقول ان هذا تنظيم للاستبداد . ان أغلب الدساتير تقدس رأى الهيئة النيابية وللتقليل من حدة سلطتها وضعت بجانبها مجلسا من الشيوخ ولكن لا يجوز أن يبالغ فى هذا لدرجة أن يكون رأى المجلسين عرضة للرفض من جانب الملك . نعم جعلوا للملك فى بعض البلاد الحق فى أن يعيد القانون للمجلسين للنظر فيه من جديد واختلفوا فى مقدار الأغلبية اللازمة للموافقة على القانون فبعضهم يرى أن الأغلبية المطلقة كافية والبعض الآخر كأمريكا يشترط أغلبية الثلثين لجميع الأعضاء . ويقول الأستاذ « اسمان » أن هذا الحق الذى خول لرئيس الجمهورية فى أمريكا شديد جدا لأنه ثبت بالاختبار أن الوصول إلى هذه الأغلبية أمر متعذر للغاية وأن رئيس الجمهورية يستطيع بهذا شل أعمال المجلس وإسقاط كل قانون . والحل الذى أوافق عليه ويرتاح اليه ضميرى هو الاقتراح الآتى : (كل مشروع قانون أقره البرلمان يصادق عليه الملك فى مسافة شهر او يرده للبرلمان مشفوعا بملاحظاته فى هذه المدة ورأى البرلمان فى هذه الحالة الأخيرة يكون نافذا اذا كان صادرا بأغلبية النصف زائدا واحدا لأعضاء كل مجلس من المجلسين) .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — وحق الحل هل توافق عليه أم لا ؟ يظهر انك لا تسلم به ؟

حضرة محمد على بك — نتكلم عليه فى موضوعه عند الكلام على حقوق الملك لا بمناسبة تنفيذ المشروعات التى يصادق عليها المجلسان .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ولكن فى هذه الصورة هل الملك يستطيع حل المجلس ليتبين رأى الأمة أم لا ؟

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أهم صور الخلاف بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية الاختلاف في التشريع فهل يستطيع الملك أن يحل المجلس في هذه الحالة أم لا ؟

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — إذا كان القانون الذى وقع بسببه الخلاف لا يتفق مع رأى الأمة فهل فى هذه الحالة يحل الملك المجلس أم لا ؟

حضرة محمد على بك — أرى أن اتفـاق المجلسين على قانون مرتين متواليتين كاف ولا يجوز ان يعطى للملك فى هذه الحالة حق الحل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يحسن اذن ان ننظر اولا فى حق الحل ونضع قواعده .

فضيلة الشيخ بخيت — لا يوجد هذا الحق فى دستور ما ومن يقول بغير ذلك فليأتنى بالنص الذى يخول للملك حق حل مجلس النواب عند وقوع خلاف بينه وبين المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا الحق مقرر فى فرنسا وغيرها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ساذكر لفضيلة الأستاذ من النصوص والمواد ما فيه الكفاية عند ما تكلم حضرة على بك ماهر فى الجلسة الماضية على هذا المبدأ عبر عنه بأنه تنظيم للاستبداد وأنا أرى أن هذا التعبير ينطبق على اقتراحه . ان الاستبداد يجب أن نقف فى وجهه ونمنعه سواء أتى من جانب السلطة التنفيذية أو من جانب السلطة التشريعية وهذا النوع الأخير هو أشد أنواع الاستبداد ولا سبيل لمنعه الا بالرجوع الى رأى الأمة . ان المجلس النائب عن الأمة لم يوجد الا ليعبر عن رأيها لا لأن يستبد بها . وليس معنى حل مجلس النواب هو انزال العقاب به لمخالفته لرأى السلطة التنفيذية بل لأنه هو الطريق الوحيد لمعرفة رأى الأمة وتحقيق رغبتها . نعم ان اتفاق المجلسين على رأى يكون غالبا هو الصواب والسلطة التنفيذية تحترم هذا الرأى فى جميع الأحوال الا النادر ولا نعلم أحوالا كثيرة استعمل فيها حق الحل ولكن وجود هذا الحق هو شبح نافع يقف فى وجه الاستبداد . ان القواعد التى يريد وضعها حضرة على ماهر بك هى من قواعد النظام الجمهورى الذى لم توافقوا عليه .

حضرة على ماهر بك — لم أطلب أن يكون لنا نظام جمهورى ولا أرى فى نظام الجمهورية خيرا لمصر .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لم يطلب حضرة على ماهر بك هذا

النظام ولكن اقتراحه يؤدى اليه . حق الحل مخول فى انكلترا للملك ولو أنه لم يستعمله من قرنين أو أكثر وهو حق مسلم به وللملك نظريا أن لا يصدق على القانون ويرى أحد الشراح وهو اللورد برايس أن هذا الحق قد انتقل من الملك الى الوزارة .

معالى توفيق رفعت باشا — تعزيزا لرأى سعادة عبد الحميد باشا مصطفى أذكر أنى قرأت فى هذا الصباح انه حصل فى عهد الملكة فكتوريا ان الوزارة طلبت من مجلس اللوردات السماح لبعض الموظفين الفنيين بحضور المناقشة فى قانون له ارتباط بأشغال عمومية ولما رفض المجلس هددته الوزارة بأنه اذا لم يجبها الى ما طلبت ستنصح الملك بأن لا يصدق على القانون .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أما فى باقى البلاد الملوكية كهولاندا والنمسا وايطاليا واسبانيا واليونان فللملك بنص صريح أن لا يصدق على القانون . وفى بلجيكا مع وجود نص صريح فى دستورها على أن كل سلطة مصدرها الأمة خول للملك الحق فى أن لا يصدق على القانون الذى يوافق عليه المجلسان (وتلا المادة ٦٩ من الدستور البلجيكى والتعليق عليها) .

حق التصديق اذن مقرر فى جميع البلاد ذات النظام الملكى . فهو اذن لا يتنافى مع سلطة الأمة كما قال حضرة على ماهر بك . أما فى الجمهوريات فهذا الحق لم يخول لرئيس الجمهورية الفرنسية لما يخشونه هناك من أن وضع سلطة كبيرة فى يد رئيس الجمهورية خطر على النظام الجمهورى وقد استطاع رئيس الجمهورية فيما مضى أن يقلب الجمهورية الى امبراطورية مستبدة . أما فى أمريكا فرئيس الجمهورية له حق المعارضة فى القوانين واذا عارض فيها لا تنفذ الا بأغلبية ثلثى الأعضاء وقد قرأ حضرة محمد على بك رأى « اسمان » فى ذلك ولكنه لم يقرأ فى الصحيفة التالية من كتابه ان رئيس الجمهورية ينال عند الجمهور حظوة كبرى باستعماله هذا الحق ويكون ذلك مدعاة لاعادة انتخابه وقد حصل أن استعمل رئيس الجمهورية كليفلاند هذا الحق فى مدة رياسته بقدر ما استعمله رؤساء الجمهوريات السابقين جميعهم وكان ذلك سببا فى اعادة انتخابه . ذلك أن الشعب يرى أن رئيس الجمهورية يحميه بهذا من استبداد المجلس الذى قد يندفع وراء الشهوات أو تحت تاثير أقلية صخابة من الشعب .

حضرة على ماهر بك — رئيس الجمهورية فى أمريكا مسئول يمكن عزله ومحاكمته ولا يملك تأجيل المجلس ولا حله فلأجل ان يكون القياس صحيحا يجب ان تراعى هذه الاعتبارات .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — العزل والمحاكمة عند الخيانة العظمى لا من اجل مخالفته لرأى المجلس فى قانون من القوانين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — حق المعارضة فى القانون مقرر اذن فى جمهورية أمريكا وفى ملوكيات أوروبا . فهل يراد وضع نظام غريب فى بلادنا . يقول حضرة على ماهر بك أن رئيس الجمهورية يمكن محاكمته وأنا أرى أنه لا يعرض نفسه للمحاكمة باستعماله حقا وضع لمنع الاستبداد بالأمة . فى البلاد الملوكية يستعمل الملك هذا الحق بمفرده ولا يسأل عن ذلك ولا تسأل الوزارة عن تصرفه أما فى بلادنا فلن يستعمل الملك هذا الحق إلا بواسطة مجلس وزرائه وهذا يجعل الوزارة مسئولة عن هذا التصرف وفى هذا انتقال حسن فى التشريع .

حضرة على ماهر بك — ألاحظ أن الوزارة اذا فقدت الثقة بسبب هذا يجوز حل المجلس على رأيكم .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — هذا خروج عن الموضوع وسيأتى الكلام على المسئولية الوزارية — ان الضمانة التى وضعت فى بلادنا لا نظير لها فى أوروبا فقد جعلت الوزارة مسئولية عن حق الملك فى المعارضة ووضعت ضمانة أخرى بجانبها لا نظير لها كذلك فى البلاد الأخرى وهى أن تصديق الملك على القانون واجب اذا كان المجلس فى المرة الثانية يرى رأى المجلس الأول . فاستعماله اذن لهذا الحق هو لمنع الاستبداد بالأمة .

سعادة قلينى فهمى باشا — الأمة ممثلة فى المجلسين فكيف يمكن القول بأن المجلسين لا يعبران عن رأيها وبهذا يحل مجلس النواب .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الغرض من حل المجلس هو رفع الاستبداد عن الأمة ولا يتصور أن الاستبداد يأتى من السلطة التنفيذية وحدها بل الاستبداد يأتى أيضا من جانب السلطة التشريعية فقد تتأثر الهيئة بالشهوات

أو بمؤثرات خارجية ولكى يعرف رأى الأمة لا مناص من الرجوع اليها بطريق حل المجلس .

وفى النظام الألمانى الحديث لم يخول رئيس الجمهورية حق التصديق لأن له كان فى استفتاء الأمة Referendum أما فى بلادنا فقد وضعنا نظاما صالحا بأن أحطنا حق التصديق بضمانتين (الأولى) مسئولية الوزارة (والثانية) أن الملك ملزم إما أن يصدق على القانون أو يحل المجلس للوقوف على رأى الأمة.

حضرة محمد على بك — قال الأستاذ « اسمان » فى الصفحة ٤٨٥ من كتابه أن رئيس الجمهورية فى أمريكا له حق المعارضة فى القوانين وعند ما يستعمل هذا الحق يشترط لنفاذ القانون أغلبية الثلثين لأعضاء المجلسين وقد انتقد الأستاذ هذا النظام وقال انه من عيوب النظام الأمريكى لأن رئيس الجمهورية يستطيع بهذا الحق قيد القانون لتعذر الوصول الى هذه الأغلبية . لهذا اقترحت حلا وسطا واشترطت أغلبية النصف زائدا واحدا لمجموع أعضاء كل من المجلسين . والذى سمعته من سعادة عبد الحميد مصطفى باشا لم يرضنى . يقول ان السلطة التشريعية قد تستبد وهذا يكون جديرا بالاعتبار اذا فرضنا أن هذه السلطة هى مجلس النواب ولكن موافقة مجلس الشيوخ فيه الضمان الكافى ولا يعقل ان المجلسين يخالفان رأى الأمة لأنهما اذا خالفاه فى المرة الأولى فلا يعقل أن يخالفاه فى المرة الثانية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لقد تلوت من كتاب اسمان ما يفيد ان الأمة فى أمريكا استراحت كثيرا لاستعمال رئيس الجمهورية لحق المعارضة وفى جميع الممالك ذات المجلسين معترف للملك بحق الحل لأنه من الصعب أن يعترف المجلسان بخطئهما ويعدلا عما قراره .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المسألة فيها سوء تفاهم غريب . حضرة محمد على بك مثلنا من القائلين بوجوب التصديق ولكنه يختلف معنا فى كيفيته وهو يريد وضع صيغة تختلف عن الصيغة التى رسمتها المادة ٥١ فلا خلاف بيننا وبينه فى المبدأ ولكن الخلاف فى الزمن اللازم للتصديق فهو يرى أن القانون الذى أقره المجلسان يعرض على الملك فاذا لم يصدق عليه فى مدة معينة كعشرة أيام مثلا أعاده للمجلس ونرى نحن انه اذا لم يصدق عليه الملك فلا

يجب عليه رده للمجلسين ولكن اذا عاد اليه المجلسان فى دور انعقاد آخر وأقراه وجب التصديق . هذا اذا لم يكن الملك يرى فى الأمر ما يدعو لحل مجلس النواب . وأمر الخلاف بيننا وبين حضرة محمد على بك هين ولكن الخلاف الحقيقى هو الخلاف بيننا وبين من يقول بأن القانون يكون نافذا بمجرد اقرار المجلسين له وهو رأى الأستاذ الشيخ بخيت .

فضيلة الشيخ بخيت — لم أقل هذا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذا هو ما فهمته من أقوال الأستاذ ولا أظننى مخطئا ولكن الأستاذ ينكر الآن هذا الرأى . حينئذ من حيث مبدأ التصديق يظهر أن لا خلاف مطلقا بين حضرات الأعضاء وكل ما بيننا من الخلاف شىء يتعلق بكيفية التصديق . أما المبدأ فسلم به . وكيفية التصديق فى قرار اللجنة أن الملك لم تطلق له الحرية فى عدم التصديق بل حددت له المادة دور انعقاد كامل وهذا ما يراه بعض الاخوان طويلا . فاذا أصر المجلس على رأيه فى دور انعقاد آخر كان الملك بين أمرين إما أن يصدق أو أن يتعرف رأى الأمة نفسها فيحكمها بينه وبين السلطة التشريعية . الذى فهمته أن حضرة محمد على بك يرى أن الفترة طويلة ويجب أن تختصر شهر — على أنه يجب أن يلاحظ فى تحديد المدة مرور الوقت الكافى لنضوج فكرة القانون وزوال الشهوات التى أقر القانون تحت تأثيرها ولا يعقل أن عشرة أيام مثلا تكون كافية فى تهدئة الثائرة القائمة . ذكر سعادة عبد الحميد باشا مصطفى نصوصا تقطع بأن هذا الحق مسلم به فى البلاد الملكية . ان من يريد أن ينكر حق التصديق يجب عليه أن يبحث أولا فى سلطة الملك وفيما اذا كان الملك رئيس السلطة التنفيذية فقط أم هو شريك أيضا فى السلطة التشريعية والذى لا نزاع فيه من الوجهة التاريخية . ان السلطة التشريعة كانت أولا فى يد الملك وحده ثم قامت الحركات القومية ترمى الى مشاركته فى ذلك أو سلب الحق منه . فمن سلب منه الحق تحولت بلاده الى جمهورية ولا يمكن أن يقال فى البلاد الملكية ان الحق اغتصب من الملك أصلا ما دام هناك ملك وكل ما يقال انه أصبح للأهلين حق مشاركته فى السلطة ولذلك بقى الملك فى كل البلاد جزءا من السلطة التشريعية . على أنه اذا سلم بأنه جزء من السلطة التشريعية وهو كذلك

بحكم التطور فى كل البلاد الملكية وبحكم طبيعة وجوده وجب أن يأخذ حظه من تلك السلطة التى هو أحد أركانها . حظه يختلف عن حظ المجلسين لأن عمل الملك لا يخرج عن كونه تصديقا بالجملة أو رفضا بالجملة فليس له أن يعدل فى القانون بعكس المجلسين .

ونتيجة هذا أنه يجب أن تنكر أن الحاكم ملك قبل أن نقول أنه ليس جزءا من السلطة التشريعية لك أن تقلل من آثار الحق وأن تضعف من سطوته فى استعماله ولكن لا يمكنك أن تنكر هذا الحق لأن انكار هذا الحق انكار لوجوده . وقد سبق لنا أن قررنا أنه جزء من السلطة التشريعية ولكن هذا الحكم يجب أن يكون له معنى ونتيجة . أما هذا المعنى وهذه النتيجة فهو أن يكون للملك حق التصديق . لا اعلم أن هناك من ينكر هذا الحق لأن هذا الحق مستمد من معنى أن الملك جزء من السلطة التشريعية . حتى رؤساء الجمهوريات الذين ليسوا جزءا من السلطة التشريعية لهم حق لا يختلف عن حق التصديق وهو حق الاصدار وهذا الحق يملكه الملك أيضا . واختلف فى تكييفه هل هو عمل تشريعى أو عمل تنفيذى وعلى اى حال ليس للتشريع قيمة بدونه . فيتبين من هذا أن لرؤساء الجمهوريات أنفسهم نصيبا من السلطة التشريعية مع أن السلطة التشريعية تكونت مستقله عنهم وقبل وجودهم .

كل الخلاف بيننا وبين حضرة محمد على بك فى طريقة التصديق واعتقد أن مضى مدة كافية يضمن زوال الشهوة والعوامل الوقتية . لذلك أرى الموافقة على نص المادة (٥١) .

حضرة على ماهر بك — الواقع ينقض نظريتك فان ملك انجلترا يجب عليه التصديق .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أنا أنكر أن ملك انجلترا يجب عليه التصديق .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — المسألة التى نحن بصددها فيها نقطة متفق عليها وهى المحافظة على سلطة الأمة ومنع استبداد السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية . اذا كان الغرض هو المحافظة على سلطة الأمة وجب علينا أن تتمتع بكل التطورات والأنظمة الحديثة التى وجدت لمصلحة ذلك المبدأ

ولا يصح أن يعترض علينا بأننا نريد وضع نظام جمهورى . أقول انه يجب أن نتمتع بكل التطورات التى حصلت حديثا وخصوصا بعد الحرب فيما يتعلق بتقرير المصير . ان التطورات الحديثة فى أوربا كانت فى صالح النظام الجمهورى للنفور العام من النظام الملكى ولانتشار الأفكار الشيوعية غير أننا بالرغم من هذا يجب أن نحافظ هنا على نظامنا الملكى لأنه الوحيد الذى يلائم طباعنا وعوائدنا فاذا ما ابتعدنا عن النظام الجمهورى لا يصح أن نبتعد عن التوسع فى سلطة الأمة والتمتع بالمزايا التى وجدت . وضعنا مبدأ أن كل سلطة مصدرها الأمة وأن الملك يملك ولا يحكم وأن الملك يحكم بواسطة وزرائه وأن ليس له فى مجلس الوزراء صوت معدود . بعد كل هذا لا يصح أن نضع نصوصا تقضى على هذه المبادىء . ويجب أن نلاحظ أن دستورنا هو أحدث دستور فيجب أن يشمل المزايا التى أوجدها التطور .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — انى أرى سلطة الأمة فوق المجلسين وأريد أن أمنع عنها استبداد السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الأمة ممثلة فى المجلسين فكل قانون يوافقان عليه مفروض أنه يعبر عن رأيها . يتصادم هذا مع حق التصديق بدعوى أن الأمة ليست من رأى المجلسين . فمن أين يأتى هذا العلم للملك أو للسلطة التنفيذية . مجرد التقدير فى هذا هو مبدأ الخطأ الذى يبنى عليه سعادة عبد الحميد مصطفى باشا نظريته . وتعليل هذا فى الحقيقة هو بقاء شىء من السلطة الاستبدادية . ويجب علينا فى الوقت الحاضر أن نتمتع بما وصلت اليه الأمم بأن نجعل سلطة المجلسين فوق كل اعتبار .

معالى الرئيس — أنت تنسى أن الملك له حق الاشتراك فى التشريع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى — لماذا يصعب علينا أن نتمسك بأحدث النظريات وأن نحذو حذو القانون البولندى مثلا . خصوصا أننى طلبت بشأن القرار الخاص بعناصر السلطة التشريعية أن تكون هذه السلطة فى يد المجلسين فقط .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — هذه جمهورية لا يقاس عليها . وقد وضعنا فى رأس دستورنا أن مصر دولة ملكية دستورية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يجب أن تتمتع بأحدث المبادىء مع المحافظة على شكل الحكومة الملكى . لهذا اقترح أن الملك له أن يعيد القانون للمجلسين فاذا أصرا عليه وجب أن يصدق الملك على القانون .

سعاده عبد الحميد مصطفى باشا — الى الآن لم يرد حضرة مكباتى بك على اعتراضى وهو كيف يمكن حماية الأمة من الاستبداد من أى طريق يأتى :

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كيف تريد أن تحمى الأمة من نفسها . ان المجلس هو الممثل لها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ان قلت أن المجالس لا تتأثر يكون عندك حق ولكن اذا جاز أن تستبد كما شوهد فيجب أن نضع حدا لهذا الاستبداد .

وفى الجلسة التالية استمرت المناقشة فى هذا المبدأ

حضرة على المنزلاوى بك — لقد تكلمنا فى هذه المسألة كثيرا ويظهر اننا سنتكلم فيها كثيرا أيضا . على أن لدى تعديلا أقترحه وأطلب أخذ الرأى عليه اختصارا للمناقشة وتوفيرا للوقت . واقتراحى هو : فى حالة تصديق البرلمان على قانون ورفعه لتصديق الملك وعدم التصديق عليه يرد للبرلمان فى ظرف شهر فاذا وافق البرلمان عليه بأغلبية الثلثين من أعضاء كل مجلس من المجلسين وجب أن يصدر القانون .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أعتبر هذا الاقتراح أقوى من النص الحالى . وأنا عند ما أيدت القاعدة لم أذهب إلى مدى ما يذهب اليه هـــذا الاقتراح . فاذا أنتم وافقتم عليه فانا موافق معكم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا الاقتراح كاقتراح حضرة محمد على بك مع استبدال عشرة الأيام بثلاثين يوما . ولى كلمة أبديها . ان هذا الاقتراح يقتضى شطر القاعدة التى نناقشها فالشطر الأول يكون : كل مشروع قانون رفضه البرلمان فلا يجوز له أن ينظره مرة ثانية فى دور الانعقاد نفسه والشطر الثانى يكون : كل مشروع قانون قرره المجلسان ولم يصدق عليه الملك يرد فى ظرف ثلاثين يوما للبرلمان مشفوعا بالملاحظات الموجبة لعدم التصديق لاعادة النظر فيه فان صمم البرلمان على رأيه بموافقة ثلثى اعضاء كل من المجلسين

فالملك يصدق على المشروع .

حضرة توفيق دوس بك — وإذا لم يعد الملك القانون للبرلمان ؟

أصوات — يعتبر القانون نافذا ويجب إصداره .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يعتبر ان هناك تصديقا سكوتيا وعلى ذلك ينشر القانون ويعمل به .

حضرة توفيق دوس بك — إذن يضاف هذا على النص المقترح .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نعم يجب ان يوضع نص لهذه الحالة

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اقترح إذن ان يضاف إلى النص العبارة الآتية :

إذا مضى ثلاثون يوما ولم يرد المشروع الى المجلس فيصير إصداره وتنفيذه .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — إذا عرض القانون على البرلمان بعد رده من عند الملك ولم يحصل على أغلبية الثلثين مع حصوله على أغلبية عادية فماذا يكون الحل ؟

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — المتبع فى أمريكا أنه إذا لم تتوفر أغلبية الثلثين يسقط المشروع ولا يجوز اعادة النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه وإنما يصح أن ينظر فى دور انعقاد تال . ذلك بأن مبدأ الشىء المحكوم فيه غير موجود فى الأساليب الدستورية بل يمكن إعادة البحث فى كل مشروع فى كل دور .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — على ذلك إذا لم تتوفر أغلبية الثلثين فى المرة الثانية سقط المشروع وعجز مجلس النواب عن أن يقر قانونا بأغلبية عادية. وهذا شل لمجلس النواب .

حضرة توفيق دوس بك — يمكن التوفيق بين الرأيين : رأى حضرة هلباوى بك ورأى حضرة عبد العزيز فهمى بك .

حضرة على ماهر بك — لم يجىء بعد وقت التوفيق . نحن نريد أن نتنور أولا . ظاهر اقتراح حضرة على بك المنزلاوى تأييد سلطة الأمة والمحافظة على المبادىء الدستورية . لكن نتيجته تؤدى الى عكس هذا الظاهر . فان لثلث

أعضاء أحد المجلسين أن يشلوا القوانين إلى الأبد . وقد يكون هذا الثلث ثلث أعضاء مجلس الشيوخ . ومجلس الشيوخ لا يمثل الأمة ولكنه يمثل طبقات مخصوصة .

وبذلك تتحكم الأقلية تحكما يتنافى مع القاعدة الدستورية الأساسية قاعدة حكم الأغلبية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — إنما نشترط الأغلبية الخاصة لزيادة الضمان . إذ أنه متى تحققت هذه الأغلبية بعد رد الملك للقانون كنا فى غنى عن حل المجلس والرجوع لرأى الأمة بالاستفتاء ، واذن فلا محل للقول بأن الأقلية تستبد بالأغلبية . أن لكل صورة من الصور التى يعالجها التشريع أسبابا كثيره متشعبة ولكنها غير متناقضة ولا متعارضة .

حضرة على ماهر بك — مهما كان السبب الذى دعا لاقتراح مثل هذا المبدأ فنتيجته تحكم ثلث الاعضاء فى الثلثين متى أريد اسقاط مشروع القانون

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يقول حضرة ماهر بك أن أغلبية الثلثين تتعارض مع وجوب سيادة الأغلبية المطلقة . وأقول أنا ان لكل خروج فى التشريع عن متعارف القواعد حكمته . فنحن بدلا من أن نجعل الملك يحل المجلس لمعرفة رأى الأمة قد اكتفينا باغلبية الثلثين فى المرة الثانية لتقرير المشروع كضمان لمعرفة رأى الأمة

حضرة على ماهر بك — ما زلت عند رأيى وأضيف لتاييده ان حق المعارضة لا يتفق عمليا مع النظام الدستورى وبيانه اذا دافعت وزارة جهد طاقتها ضد مشروع يتناقش فيه البرلمان ولم يفلح دفاعها وصدق المجلسان على المشروع كانت الوزارة قد خسرت الاغلبية التى تؤيدها وتحتم عليها أن تستقيل إذا رأت أن القانون معارض لسياستها . فاذا استقالت حلت محلها وزارة من جانب الأغلبية التى أيدت هذا القانون . وقد قررنا قاعدة أن الملك انما يستعمل حقوقه بواسطة وزرائه . وظاهر أن الوزارة الساقطة لا تملك أن تطلب من الملك معارضة القانون . كما أنه لا يفهم أن الوزارة الجديدة التى جاءت من حزب الأغلبية الذى أقر القانون هى التى توافق على المعارضة ومن ذلك يتضح أن هذا الحق وهمى .

حضرة توفيق دوس بك — يصح جدا أن تكون الوزارة التى خسرت فى الدفاع ضد القانون حائزة لثقة المجلس تماما . وهذه حال لا يكون معها الا أن تعترض الوزارة تنفيذ القانون ما دامت لا ترى فى امكانها تنفيذه ثم هى تبقى فى كراسيها اعتمادا على ثقة المجلس بها .

حضرة على ماهر بك — نحن انما نفرض حالة تتصادم بها الوزارة مع المجلسين بسبب مشروع قانون تصادما حادا يؤدى بها عند الفشل الى اعتراض القانون وعدم تنفيذه . هذه حال لا يتصور الانسان فيها بقاء الوزارة فى مناصبها ما دامت لا تستطيع تنفيذ قانون أقره المجلس . وقال الشراح ان هذا السبب وهو المسئولية الوزارية هى التى تجعل حق رئيس جمهورية فرنسا فى عدم اصدار القوانين وهميا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كأن حضرة على بك ماهر ينسى أن هناك الى جانب البرلمان والوزارة قوة أخرى ذات أثر هى قوة الملك . صحيح أن الملك لا يتداخل فى شؤون القوانين مباشرة وهذه نتيجة مترتبة على عدم مسئوليته وعلى أن شخصه مقدس لا يمس . لكن عدم مسئوليته وكون شخصه مقدسا لا يمس لا يمنع أن له وزنا وأثرا — أم أن حضرة على بك يفرض وجود مجلس ووزارة فقط .

حضرة على ماهر بك — لم أكن لأفرض ونحن نضع هذا الدستور أن شخصية الملك مستقلة فى هذا الباب خصوصا بعد ما قررنا أن الملك يحكم بواسطة وزرائه وأن كل أمر للملك يوقعه الوزير المختص ويتحمل مسئوليته . فأما ان كنتم ترون اليوم غير هذا وصح أن يحكم الملك من غير واسطة وزرائه فهذا يكون رجوعا الى حكم الفرد .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أفتكر أن للملك شخصية تسمح له أن يقول ان هذا القانون يخرب البلاد فيجب أن أوقفه . وهو يجد حينئذ وزارة توافق على رأيه .

حضرة محمد على بك — اسمعوا ما يقوله أسمن فى هذا الباب (وتلا فقرة من أسمن تفيد أن للملك حق ايقاف القانون اذا وجد وزارة تؤيده فى ذلك).

حضرة على ماهر بك — هذا مستحيل عملا كما بينت .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذا أقر المجلس قانونا لحله الملك وجرى انتخاب مجلس جديد أقر القانون فهل يتحتم سقوط الوزارة ؟

حضرة على ماهر بك — متى أعتقدت الوزارة أنها لا تستطيع البقاء فى مناصب الحكم لأنها لا تعتمد على ثقة المجلس وجب عليها أن تستقيل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أعتقد أن الوزارة يجب أن تخضع لرأى الأمة فى الحالة الثانية و تنفذ القانون .

حضرة على ماهر بك — هذا فى سويسرا حيث يعين الوزير لسنة وتكون مأموريته تنفيذ قرارات الأغلبية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كأنما يريد حضرة ماهر بك أن تستقيل الوزارة حتما كلما اختلفت فى الرأى مع المجلس — أما أنا فأعتقد أن الثقة وعدم الثقة مسألة اعتبارية .

حضرة على ماهر بك — أختتم كلامى بأن حق معارضة القوانين ليس من مصلحة العرش فى شىء . وليس من المصلحة أن يصادم العرش المجلسين. وقد أشرت الى ذلك فى تقريرى من غير أن أشرحه. أما اليوم فانكم تضطروننى لشرحه اضطرارا . تكلم كثيرون عما للملك انكلترا من حق معارضة القوانين أما أنا فأكرر أن هذا الحق أصبح نظريا وسقط فى العمل بالاهمال وعدم الاستعمال وهو انما أهمل بعد حوادث لا يزال التاريخ يذكرها . فقد كان كل ما للمجالس فى بادىء تكوينها فى انكلترا أن تقدم للملك عرائض تطلب فيها اليه أن يصدر قانونا فى شأن معين . وكان هو يقدر ضرورة الاصدار أو عدمه. ثم تطور ذلك وأصبحت المجالس تقدم مشروعات القوانين للملك كى يصدرها اذا رأى ذلك . وهذا أساس حق التصديق فى انكلترا . وقد كان للملك الى جانب ذلك حقوق أخرى ، منها اصدار أوامر باسم Ordenances بدون اشتراك المجلس وتكون سارية على جميع أهل البلاد . ومنها ايقاف سريان القانون الذى يصدره مجلس النواب فى زمن معين . وكان له أكثر من ذلك أن يقيد القوانين العـــامة بوقت معين أو حال معينة . وكان له أن يفرض ضرائب تجبى لجيبه الخاص وكان كرئيس عام للجيش يصرفه كيف شاء ولا يلجأ للمجلس فى شىء من أمره الا اذا أراد أن يفرض ضريبة عامة للجيش . هذه حقوق

لا يمكن تصورها فى الوقت الحاضر . وقد ظلت وظل معها حتى ايقاف القوانين وعدم التصديق عليها الى القرن السابع عشر الذى أسرف فيه فى استعمال حق المعارضة وكان من نتائجها اضطرابات قومية وحروب أهلية أدت إلى قيام جمهورية كرمويل والى أمور خطيرة لا يرضاها مصرى لبلاده بعد هذه الحوادث أصبح الملك يصدق على كل ما يوافق عليه المجلسان من القوانين فلم يستعمل حق المعارضة من سنة ١٧١٤ فمن ذلك الحين لم يستعمل حق اعتراض القوانين فى انكلترا أبدا وأصبحت القاعدة الثابتة كما قررنا وجوب تصديق الملك على كل قانون يقره البرلمان رغما من تفسير رجال القانون من استمرار بقاء هذا الحق نظريا . اذن فتقرير حق المعارضة ليس من مصلحة العرش فى شىء . وما دامت الأمة مصدر كل سلطة فيجب أن تكون كلمة نواب الأمة نافذة حتما . قيل لنا أن لرئيس جمهورية فرنسا أن يرد القانون فى ظرف شهر للمجلس كى يعيد النظر فيه ولكن قرر الشراح أن هذا الحق لا معنى لوجوده فى الحياة الدستورية الفرنسية . وهو حق لم يستعمل أبدا من سنة ١٨٧٥ أى من وقت تقريره . يعترضنا سعادة عبد الحميد مصطفى باشا ويقول أن حق التصديق على القوانين لا يتنافى مع سيادة الأمة ويحتج بدستور البلجيك الذى يقرر سلطة الأمة وحق الملك فى التصديق جنبا لجنب . لكن وضع الدستور البلجيكى على هذه الصورة لم يسلم من نقد الشراح اياه بأنه لم يستطع أن يوفق بين سلطة الأمة وحقوق السلطة التنفيذية . هذا فضلا عن أن حق معارضة القوانين لم يستعمل فى بلجيكا الا فى أحوال نادرة لا أهمية لها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ما دامت الأمم تقبل قوانينها النظامية فلا عبرة بمعارضة الشراح . تلك معارضة نظرية لا قيمة لها أمام الواقع وهو قبول الأمم . على أن بين يدى كتابا يقرر أن حق اعتراض القوانين باق فى انجلترا الى الآن .

فضيلة الشيخ بخيت — كانت المناقشة دائرة فى الجلسة الماضية حول ما إذا كان للسلطة التنفيذية حل المجلس أم لا . ولا نزال الى الآن نعالج المسألة للوصول الى حل ولم نصل . ونحن نرى رأى أغلب الشراح أن اشتراط توفر

أغلبية مكونة من ثلثى الأعضاء أصعب من حل المجلس . ثم أن فى الاقتراح خلطا بين الدساتير فقد أخذ الشهر من قانون فرنسا وأغلبية الثلثين من أمريكا وقد جعل الدستور الأمريكى التصديق أو حق المعارضة قائما لعشرة أيام فقط.

حضرة على المنزلاوى بك — أعدل اقتراحى لعشرة أيام .

فضيلة الشيخ بخيت — على أن القانون الأمريكى الذى لم يعدل من مائتى سنة خمس عشر مرة معترض عليه من أكثر الشراح . ذلك لأن تعليقه اصدار المشروع الذى يعترضه رئيس الجمهورية على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس تعليق على شبه مستحيل مؤداه أن المشروع يجب أن يرفض . أعطينا حق اقتراح القوانين للحكومة وللمجلسين . فاذا قدمت الحكومة قانونا تريد من المجلسين اقراره كان من غير المفهوم أن تعترضه بعد الاقرار ولو تعدلت بعض مواده إذ لا يصح رفض قانون بسبب تعديل طرأ على مواده . واذا اقترح أحد المجلسين قانونا فقد قررتم ألا ينظر فى المجلس إلا بعد أن تفحصه لجنة لترى ماذا كان صالحا للمناقشة ومفيدا للأمة وفى هذا ضمان كاف يجعل رفض الحكومة لقانون اتخذت فى شأنه كل هذه الاحتياطات غير جائز . وهنا أرى أن ملاحظة حضرة على ماهر بك وجيهة وتستحق الاعتبار أزيد على ما تقدم وجوب الأخذ بما ورد فى قانون فرنسا بشأن القوانين التى يقرر المجلسان الاستعجال فى شانها . فهذه يجب تنفيذها فى ظرف ثلاثة أيام من اقرار المجلسين إياها .

وعلى العموم فانى موافق لرأى حضرة محمد على بك .

حضرة زكريا نامق بك — نحن منذ أمس ندور حول هذه المادة التى وضعتها اللجنة الفرعية رجاء زحزحتها ثم لا نستطيع ذلك لأنها جمعت فى صلبها مبدأين : حق التصديق وحق الحل . ونحن لا نستطيع أن نحورها إلا إذا هدرنا أحد الحقين فنمنع حق التصديق او نمنع حق الحل . على أن عيب المادة الحقيقى هو جمع الحقين فيها معا من غير أن يكون لهذا الجمع مقتض . ان حق الملك فى الاشتراك فى التشريع حق ثابت مقدس وحكمته عدم ترك المجالس التشريعية مطلقة الحرية فى الاستبداد بالأمة على نحو ما قرر سعادة عبد الحميد مصطفى باشا . وهذا الاستبداد بالأمة وحملها على أن تسير على غير

رأيها ممكن . فقد يوجد فى المجالس زعيم قوى كبير الأثر فى من حوله فينال لفظه وتأثير سلطانه أغلبية قد تكون ضعيفة ولكنها على كل حال ملزمة ترى لو تحققت الأغلبية بصوت واحد ثم انضم الملك للجهة الأخرى افلا يعدل صوته هذا الصوت الذى كون الاغلبية وكونها مسحورة بلفظ الزعيم.

فحق التصديق مقدس وحق الحل مقدس . وليس فى امكاننا ان تنقض اساس المادة التى جمعتهما على هذا النحو المخيف الذى نرى . فهلا يمكن ان نحذفها حذفا تاما من الدستور ، واذا نحن حذفناها فهل يوجد فى نصوص الدستور الأخرى ما يسد النقص الذى ينشا بحذفها ، ما أشك بذلك . وليس الدساتير الأخرى اى مادة تقابلها بل كلها تكتفى بالنص على حق التصديق وحق الحل .

حضرة توفيق دوس بك — لا يصح أن نفر من الصعوبة بحذف المادة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هل تريد حذف المادة ؟

حضرة زكريا نامق بك — نعم .

حضرة محمود أبو النصر بك — اكتفاء بماذا .

حضرة زكريا نامق بك — اكتفاء بما يتقرر فى العمل وما تقرره التقاليد اذا قدم قانون للمجلسين وأقراه ورفع للملك صاحب حق التصديق فاما أن يصدق وتلك هى القاعدة . واما أن لا يصدق وهذا هو الاستثناء الذى لا يلجأ الملك اليه الا اذا أيقن أن المجلسين تحت تأثيرات خارجية يصبحان معها غير معبرين عن رأى الأمة — وفى هذه الحالة للملك أن يرفض التصديق أو يرد القانون للمجلسين وله أن يرجع إلى الأمة اذا أراد وكل ذلك تطبيقا للقواعد العامة ومن غير احتياج إلى نص مرعب كالنص الذى أمامنا .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — تجمع المادة ٥١ بين ثلاث مبادىء الأول خاص بأن كل قانون رفض أو لم يصدق الملك عليه لا ينظر فى دور الانعقاد نفسه — الثانى حق التصديق — الثالث حل مجلس النواب .

وقد ورد حق التصديق فى المادة ٦٤ وحق الحل فى المادة ٦٥ فكان من الواجب مناقشة المواد الثلاثة معا .

نحن الآن فى حالة ملك جاء وعرض علينا ان نقاسمه سلطته . فنحن

فى اقتسامنا اياها نبقى له من السلطة ما لسائر ملوك أوروبا . فلكل ملك حق التصديق وحق الحل ونحن لا تنازع فيهما . وانما المسألة التى تناقشها الآن متعلقة بما اذا أقر المجلسان قانونا فاعترضه الملك . لقد قرر سعادة عبد الحميد مصطفى باشا بالأمس أن من النادر جدا أن يعارض الملك المجلسين حينما يقران أمرا معا . فنحن اذن الآن فى صدد حال نادرة وخاصة بالتفاصيل . ولا يصح أن تكون مثل هذه الحال موضع نص فى الدساتير . فانما تضع الدساتير المبادىء العامة وتترك التفاصيل للعمل . ودخولنا فى التفاصيل هو الذى أدى بنا الى هذا الموقف الحرج .

سعادة ابراهيم الهلباوى بك — وأى حرج . انما نحن نتناقش .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — حرج جدا يا هلباوى بك . نحن لا نسلم بأن يهدم ما قرره المجلسان . فان شئتم أن يكون حق التصديق حقا عاما يستعمله الملك حسب الظروف فانى موافق وأنا أؤمن بحق الملك فى التصديق . أما فى الحالة التى نحن فيها وهى اعادة النظر فى القانون بعد توقيفه بسنة فأنا أرى من المحتم أن يصدق الملك على القانون .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — قلت انك تريد أن تعطى الملك بمقدار ما لملوك أوروبا فهل عدلت عن رأيك .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أنا لازلت على رأيى وأريد أن يحذف من المادة نصفها الأخير .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا ضد مصلحة الأمة . الواقع اننا نتناقش الآن على مجهول . ويجب قبل أن نتناقش فى هذه المسالة أن نعرف حقوق ملوك أوروبا مملكة مملكة فى أمر التصديق على القوانين .

حصل خلاف بيننا فى أمر انجلترا وفيما إذا كان حق الملك فى التصديق لا يزال باقيا أم هو قد سقط بعدم الاستعمال . وانى أرجو أن أوجه لهذه المناسبة سؤالا : اذا فرضنا أن استعمل ملك انجلترا حقه فى التصديق على اعتبار أنه حق مقرر له فى الدستور فهل تثور البلاد .

حضرة على ماهر بك — نعم تثور .

حضرة الياس عوض بك — الذى يحكم بالفعل فى انجلترا هو رئيس الوزارة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يستشهد حضرة الياس عوض بك بأن الحكومة الانكليزية هى وحدها المسئولة . صحيح ان الملك لا يستعمل حقوقه الا بواسطة حكومته . ولكن ذلك لا يغير شيئا فاذا فرضنا ان الحكومة امتنعت عن التصديق ووافقها الملك فهل لهما هذا الحق أم لا ؟

حضرة الياس عوض بك — هذا الحق سقط بعدم الاستعمال .

حضرة توفيق دوس بك — ردا على هذا اسمحوا لى ان أتلو عليكم ما يأتى : (وتلا من كتاب برجس مترجما من الانكليزية الى العربية) اقرر هنا ان حق عدم التصديق الممنوح للتاج لم يستعمل من سنة ١٧١٤ . فهل يصح لذلك اعتبار هذا الحق ساقطا لعدم استعماله ؟ ان من مبادىء الدستور الانكليزى ألا يضيع حق من حقوق التاج بمجرد الاهمال او عدم الاستعمال . على اننا يجب ان نفرق هنا بين حالتين . حالة الحق المقرر بالقانون . وحالة الحق المقرر بالعرف . فاما الحق المقرر بالقانون فيبقى ما بقى القانون . واما الحق المقرر بالعرف فيسقط باهماله وعدم استعماله .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لقد قرر الشارع هنا ان المنصوص عليه لا يسقط بالترك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اما والمسالة خلافية فى سقوط الحق بالتقادم وعدم سقوطه فلنترك القانون الانكليزى . لكن ما قولكم فى باقى دساتير أوروبا التى صدرت فى القرن التاسع عشر وعدل بعضها فى آخره (سنة ٨٤ وسنة ٨٦) وبعضها فى القرن الحالى سنة ٩٠٢ وسنة ٩٠٥ وهذه كلها دساتير وضعتها امم اخذتها من ملوكها عنوة عقب حروب او ثورات . على انى ارجو أن نفرق دائما بين الملوكيات والجمهوريات فى هذا الشان . ويجب استيفاء للبحث ان نستعرض الدساتير الملوكية واحدا بعد الآخر منقولة عن كتاب دارست .

هولنده : دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٨٧ مادة ٧١ — الملك يقدم للهيئات النيابية مشروعات القوانين وغيرها من المعروضات التى يراها لازمة — وله حق التصديق على ما تقرره الهيئة النيابية من مشروعات القوانين كما له حق رفضها.

لوكسمبرج : دستور سنة ١٨٦٨ — الجراندوق يصدق على القوانين

ويصدر ويبين مرأده فى ظرف الستة الأشهر التالية لقرار المجلس .

بروسيا : دستور سنة ١٨٥٠ معدل . مادة ٦٢ ص ٢١٣ أول — التشريع مشترك بين الملك والمجلسين فاتفاقهم واجب لوضع القانون .

مادة ٥١ ص ٢١٢ أول — للملك حق حل المجلسين معا أو بالانفراد .

النمسا : دستور سنة ... مادة ١٣ ص ٤٣٧ أول — مشروعات القوانين تقدم للرشسترات من الحكومة وللرشسترات أيضا اقتراح القوانين مما يدخل فى اختصاصه وكل قانون يلزم له اتفاق المجلسين وتصديق الملك . . . . (لا ميعاد للتصديق) .

مادة ١٩ ص٤٣٩ — حق الحل والتأجيل هو للامبراطور (بلا تحديد صور) .

ايطاليا : دستور سنة ١٨٤٨ . مادة ٧ ص ٦٧٥ أول — الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

مادة ٥٦ ص ٦٨٢ أول — اذا كان أحد فروع السلطة التشريعية أو التنفيذية يرفض مشروع قانون فلا يمكن تقديمه فى نفس دور الانعقاد (لا يوجد حكم يضطر الملك للتصديق حتى ولو صمم المجلسان على رأيهما فى دور انعقاد آخر) .

اسبانيا : دستور سنة ١٨٧٦ . مادة ٥١ ص ٧٠٤ — الملك يصدق على القوانين ويعلنها .

مادة ٤٤ ص ٧٠٣ — اذا رفضت احدى الهيئتين مشروع قانون أو امتنع الملك عن التصديق عليه فلا يمكن تقديمه فى نفس دور الانعقاد (شرح الملحوظة بالنسبة لايطاليا) .

البرتغال : دستور سنة ١٨٢٦ . مادة١٣ ص٧١٦ أول — السلطة التشريعية للمجالس بشرط تصديق الملك .

مادة ٥٥ و٥٦ ص ٧٢٢ أول — مضمونهما أن المجلسين اذا وافقا فآخر موافق منهما يرسل القانون مع وفد للملك للتصديق عليه .

مادة ٥٧ ص ٧٢٣ أول — اذا لم يصادق الملك فيجيب « الملك يرغب التأمل ليرى رأيه فى الوقت اللازم » والمجلس يجيب عليه بالشكر .

مادة ٥٨ — امتناع الملك عن التصديق حكمه مطلق .

مادة ٥٩ — وانما الملك يصدق أو يمتنع عن التصديق فى ظرف شهر من تاريخ تقديم المشروع له (فحق التصديق وعدمه مطلق بلا أدنى رقابة على الملك) .

السويد : دستور سنة ١٨٦٦ وسنة ١٩٠٩ . مادة ٨٧ ص٧٢ ثانى — وضع القوانين العامة من حقوق الريكسداغ بالاتفاق مع الملك . . . . . . فلا يمكن للملك بدون رضاء الريكسداغ ولا للريكسداغ بدون رضاء الملك أن يضع أى قانون جديد أو يلغى قانونا قديما . وباقى المادة تشير أن للملك رفض التصديق نهائيا ولكن على شرط اخطار المجلس بأسباب الرفض .

الدانيمارك : دستور سنة ١٨٦٦ . مادة ٢٤ ص ٨ ثانى — موافقة الملك ضرورية لجعل قرارات الريجزداغ قانونا . . . . . . اذا قرر الريجزداغ مشروعا ولم يصدق عليه الملك قبل دور الانعقاد الثانى أعتبر كأنه لم يكن .

الروسيا : مادة ٨٦ ص ١٥٨ ثانى — تصديق الملك شرط فى نفاذ القانون .

مادة ١١٢ ص ١٦١ ثانى — المشروعات التى أقرها المجلسان ولم يصدق عليها الملك لا يعاد نظرها فى نفس الدور (يلاحظ أن الملك لا شىء يجبره على التصديق) .

رومانيا : دستور سنة ١٨٦٦ ومعدل سنة ١٨٨٤

مادة ٣٢ ص ٢٣٧ ثانى — حاصلها أن تصديق الملك ركن فى التشريع .

مادة ٩٣ ص ٢٤٧و٢٤٨ ثانى — للملك أن يرفض التصديق على القوانين.

مادة ٩٥ ص ١٤٨ ثانى — للملك حل المجلسين او احدهما .

السرب : دستور سنة ١٩٠٣ . مادة ٣٣ و٣٥ ص ٢٦٥ ثانى — التشريع من حق الملك والهيئة النيابية معا فاتفاقهما ضرورى .

مادة ٤٣ ص ٢٦٦ ثانى — الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

مادة ٥٤ ص ٢٦٧ ثانى — الملك له حق حل المجلس (وهو مجلس واحد).

اليونان : دستور سنة ١٨٦٤ . مادة ٢٢ ص ٢٠٤ ثانى — التشريع من حق الملك والمجلس معا.

مادة ٣٦ ص ٣٠٥ ثانى — الملك يصدق على القوانين ويصدرها وكل مشروع قانون أقره المجلس ولم يصدق عليه الملك فى ظرف شهرين من انتهاء دور الانعقاد يعتبر مرفوضا .

مادة ٣٧ ص ٣٠٦ ثانى — للملك حق حل المجلس . . . . . .

اليابان : دستور سنة ١٨٨٩ مادة ٥ ص ٦٨٧ ثانى — التشريع من حق الامبراطور بموافقة البرلمان .

مادة ٦ ص ٦٨٨ ثانى — الامبراطور يصدق على القوانين . . . . . .

مادة ٧ ص ٦٨٨ ثانى — الامبراطور له حل مجلس النواب .

النرويج : دستور سنة ١٨١٤ حصلت فيه تعديلات مختلفة وبعض موادها تعدلت سنة ١٩٠٨ .

مادة ٨٧ ص ١٣٨ ثانى — متى وافق المجلسان أو وافق البرلمان مجتمعا على قانون فيرفع لتصديق الملك .

مادة ٧٨ ص ١٣٨ ثانى — . . . . . .

اذا امتنع الملك عن التصديق رد القرار لمجلس النواب مبينا انه لا يرى من المناسب الموافقة الآن ولا يمكن حينئذ أن يقدم القرار للملك فى نفس دور الانعقاد .

مادة ٧٩ ص ١٣٩ ثانى — اذا صدق البرلمان على مشروع قانون بعد ثلاثة انتخابات متوالية فى ثلاثة أدوار انعقاد عادية منفصل بعضها عن بعض بدورين عاديين على الأقل وبدون أن يكون صدر من البرلمان مشروع مخالف فى الفترة بين الرأى الأول والرأى الأخير ثم عرض هذا المشروع على الملك برجاء التصديق عليه اذ هو قد صار بحثه بحثا دقيقا واتضحت صلاحيته فان هذا المشروع يكون قانونا ولو لم يصدق عليه الملك .

مادة ٨٠ ص ١٣٩ ثانى — (تعديل ١٩٠٨ . . . . بعد انتهاء العمل وتأجيل الانعقاد بأمر الملك فالملك يبين أيضا رأيه فى المشروعات التى لم يسبق له اعطاء رأيه فيها بأن يوضح ما اذا كان يعتمدها أو يرفضها وكل قرار لم يعتمده صراحة يعتبر مرفوضا) .

مادة ٨١ ص ١٣٩ و ١٤٠ — (تعديل سنة ١٩٠٨) فيها صيغة تصديق الملك على القوانين .

بلجيكا : دستور سنة ١٨٣١ المعدل سنة ١٨٩٣

مادة ٢٦ ص ٧٧ أول — التشريع بالاشتراك بين الملك والمجلسين .

مادة ٦٩ ص ٨٥ أول — الملك يصدق على القوانين ويعلنها .

فهذه الدساتير كلها تعطى الملك على ما ترون حق التصديق أو الرفض باعتباره ركنا من أركان السلطة التشريعية . والقانون الذى لم يصدق عليه الملك شأنه شأن القانون الذى صدق عليه أحد المجلسين ولم يصدق عليه المجلس الآخر . وهذه الدساتير كلها صدرت فى القرن التاسع عشر وكثير منها عدل فى مواده لغاية سنة ١٩٠٨ هذا الحق المطلق فى التصديق أو الرفض هو ما نريد الآن أن نتفاداه لأنا لانريد أن نجعل لسلطة الأمة وزنا فى دستورنا أكثر مما هو مقرر لأمم أوروبا فى دساتيرها . ولئن وجدت فى أوروبا أمة حاولت أن تربأ بسلطة الأمة عن أن يكون تصديق الملك ذاهبا بها فتلك هى النرويج التى عدل فى دستورها الى سنة ١٩٠٨ والتى تضع نصوصا لمسألة التصديق فى المواد ٧٧ و٧٨ و٧٩ مما تلى عليكم وقد رأينا أن حق التصديق لا يصبح مقيدا الا اذا مرّ القانون بثلاثة مجالس متوالية تستغرق تسع سنوات فاذا أقر المجلسان القانون بعد ذلك لم يكن من التصديق مفر .

هل تأخذ بهذا الحل ؟ — كلا .

حضرة على ماهر بك — هذا الحل كان موجودا فى فرنسا بقانون سنة ١٧٩١

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد غيرت فرنسا نظامها بسبب الانقلاب الجمهورى . أما الملوكيات فبقى التصديق فيها مطلقا الا من القيد الذى وضع فى دستور نرويج — على أنى لا أخالف حضرة على بك ماهر فى وجهة نظره . بل أرى أيضا أن من العقل عليا ونظريا أن لا أقع فى التناقض فأقول بأن الأمة مصدر كل السلطات ثم أعطى الملك حق اعتراض القوانين بصفة مطلقة. وقد كنت أميل الى اقتراح حضرة محمد على بك أو حضرة منزلاوى بك على شرط أن نتفادى الضجة القائمة حول حق التصديق من غير أن نزيد فى حقوق الملك أو ننقص منها — فيمكن الخروج من ذلك بان ننقل حكم احدى الجمهوريات كامريكا مثلا ولذلك أوافق على اقتراح حضرة على بك المنزلاوى ارضاء للجميع

حضرة عبد الحميد بدوى بك — بعد ما استعرضت كل هذه القوانين لا يصح أن نلجأ لحل يخالفها بغية تفادى ضجة فليس يصح أن يكون ذلك من أسس الدساتير — وها هى القوانين كلها مجمعة على حق التصديق واطلاقه .

حضرة توفيق دوس بك — عندى تعديل لرأى حضرة على بك المنزلاوى

ــ ان اقتراحه مؤيد لسلطة الأمة من حيث ان الملك اذا اعترض المشروع ثم أقره البرلمان بأغلبية الثلثين من مجموع أعضاء كل من المجلسين وجب أن ينفذ ــ وان لم يعترضه فى بحر شهر اعتبر ذلك تصديقا منه . أما اعتراض حضرة هلباوى بك فقائم على انه اذا رد القانون ونال أغلبية عادية ولكنها دون الثلثين فانه يسقط الى الأبد . لذلك أرى ان يضاف : فى حالة رد الملك المشروع للمجلسين وتصديقهما عليه بأغلبيــة دون الثلثين وجب حل المجلس والرجوع لرأى الأمة ــ نحن هنا نعالج ثلاث حالات . الأولى اذا أقر المجلسان مشروعا وصدق عليه الملك يصبح قانونا نافذا . الثانية اذا رد الملك مشروعا فأقره المجلسان من جديد بأغلبية ثلثى الأعضاء فانه يصبح قانونا نافذا . والثالثة اذا رد الملك المشروع فعاد المجلسان لاقراره ولكن بأغلبيـــة دون الثلثين وجب الرجوع الى رأى الأمة بحل مجلس النواب فاذا صدق المجلس الجديد على المشروع بأغلبيــة عادية وجب نفاذه وعلى ذلك أقترح أن يكون نص القاعدة كما يأتى :

كل مشروع أقره البرلمان ولم يصدق عليه الملك يرد الى البرلمان فى بحر شهر . فاذا أقره بأغلبية ثلثى الأعضاء فى كل مجلس وجب تنفيذه فاذا لم يرد فى بحر شهر اعتبر هذا مصادقة من الملك عليه . أما اذا رد وحاز أغلبية عادية أقل من الثلثين وجب إما تصديق الملك أو حل المجلس وما يقره المجلس الجديد بأغلبية عادية يجب انفاذه .

حضرة محمد على بك ــ اذا حاز القانون أغلبيــة مطلقة فى مجلس الشيوخ وأغلبية الثلثين فى مجلس النواب فماذا يكون الحال ؟

حضرة توفيق دوس بك ــ يجرى الحكم الذى اقترحته لأنى اشترطت أغلبية الثلثين فى كل من المجلسين .

حضرة على المنزلاوى بك ــ اقتراح دوس بك تصعيب يجعل الرجوع للقاعدة الأصلية أفضل من الأخذ به . لذلك أصر على رأيى وأرى أنه خير ما يمكن العمل به الآن . ان للملك كمشارك فى السلطة التشريعية وكرئيس للســلطة التنفيذية أن يعترض القوانين . وهو لا يعترضها حبا فى اعتراضها بطبيعة الحال وانما يعترضها لضرورة يراها . فقد يقرر البرلمان رفع أقصى

ضريبة الفدان من ١٥٠ قرشا إلى ٤٥٠ قرشا فيرى الملك أن الأمة لا ترتاح إلى هذا القانون فاذا هو رده الى المجلسين فأقراه من جديد باغلبية الثلثين كان ذلك دليلا على أن الأمة راضية . أضف إلى ماتقدم أن الملك يحكم بواسطة وزرائه والوزراء مسئولون أمام البرلمان فلا خوف من اشتراط أغلبية الثلثين . ولسنا أرقى من الولايات المتحدة التى طبقت هذا الحكم منذ مائة وعشرين سنة ولا ضرورة لايراد حق الحل فى كل موضوع .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اقترح حضرة على المنزلاوى بك اقتراحه الخاص بالثلثين وقال انه نظام جرت عليه الولايات المتحدة وهى أمة راقية فيصح أن نأخذ به فى دستورنا . ليست المسألة مسألة رقى ولكن المسألة متعلقة بتماسك أجزاء القانون . فالنص على أغلبيـة الثلثين متماسك مع باقى أحكام دستور أمريكا ولكنه يختلف عن باقى الأنظمة . ذلك بان الحق الذى أباح للرئيس اعتراض القانون ورده وعدم انفاذه الا اذا حاز أغلبية خاصة متصل تمام الاتصال بنظام تقسيم السلطات فى أمريكا . فليس لرئيس الجمهورية حق حل المجلس وليس تحت مسئولية وزارية أمام المجلس . أما نحن فنصـدر فى كل اعتباراتنا عن نظام بنى على المسئولية الوزارية وهى حجر الأساس فى دستورنا . لذلك اذا صح أن نستانس فيكون استئناسنا بالقوانين الأوروبية . والقانون العام فى أوروبا يجعل للملك حق الامتناع عن التصديق الى غير اجل على نحو ما عرضه علينا حضرة عبد العزيز فهمى بك . وقد يترتب على هذا الحق ان يستمر الملك فى الامتناع وان يهمل القانون نهائيا الى الأبد . على ان للمسالة اتصالا وثيقا بالمسئولية الوزارية يزيل هذا التخوف ويبين لنا جليا أن المسالة اعطيت أهمية اكثر مما يجب لها فى الواقع .

ان القانون الذى يصدق عليه المجلسان ويمتنع الملك عن التصديق عليـه لا يعـدو أن يكون أحد اثنين . قانون يمس السياسة العامة للوزارة فهى لاتستطيع أن تحكم بمقتضاه وترى نفسها عاجزة عن تسيير الأمور اذا هو نفذ. وقانون دون ذلك وهو الغالب . وقوانين هذا الصنف ليست من الخطورة بحيث تستدعى كل ما أحيط به أمرها من العناية فى هذه المنـاقشات . لأن القانون حادث والأحوال كانت جارية على غيره أو بدونه قبل أن يسن

ومن السهل تصور البلاد سائرة بدونه . ومثل هذا القانون ليس الا صورة من صور الاصلاح يتعذر القول بأن الحياة العامة لا تستقيم الا به . فلا معنى لأن يحظر على الملك ابداء رأيه فيه ولا لأن نحاول تعطيل أثر هذا الرأى : لذلك ترون كل البلاد الملوكية لا تتحرج أن ترى قانونا يسقط الى الأبد لامتناع الملك عن التصديق عليه .

أما اذا كان القانون ماسا بالسياسة العامة ففى المسئولية الوزارية العلاج الكافى . ذلك بأن الوزارة اذا رأت أنها لا تستطيع القيام بوظيفتها التنفيذية من غير قانون معين ولم يوافقها البرلمان على هذا القانون فلا محيص لها من أن تستقيل فان أغلبية المجلس اذا رأت السير بدون هذا القانون وتمسكت به الوزارة كان للمجلس اسقاطها ، والعكس صحيح . فلو أن المجلس أراد سن قانون رآه جوهريا فى السياسة العامة فخالفته الوزارة كان له أن يسقط الوزارة لتجىء وزارة تنفذ رأى الهيئة النائبة عن الأمة .

وما دمنا قد جعلنا أغلبية المجلس العادية كافية لاسقاط الوزارة متى قررت تلك الأغلبية عدم الثقة بها فلا يصح مطلقا وضع أغلبية غير عادية فيما هو دون ذلك أهمية . لأن المسئولية الوزارية هى أكبر مقياس للخلاف بين السلطتين . فاذا قررت الأغلبية العادية قانونا ماسا بعمل الوزارة ورأت الوزارة أنها لا تستطيع السير بهذا القانون كانت فى خلاف مع الأغلبية اللازمة لبقائها . أما ان كان القانون غير ماس بالسياسة العامة كان من التجوز الذى لا يستقيم مع النظر الصحيح أن نطلب أغلبية خاصة تزيد على الأغلبية اللازمة لبقاء الوزارة .

لهذا كله لا أفهم معنى لاشتراط أغلبية خاصة لنفاذ القانون بعدما اشترطنا أغلبية عادية لمسئولية الوزارة مع أن الأولى أقل أهمية من الثانية .

بقى وجه آخر للمسألة . أنا أسلم بأن المادة بأحكامها الخاصة هى التى خلقت هذا الاشكال . ولو فصل الحكمان عن بعضهما على نحو ما قاله حضرة زكريا نامق بك وتقرر للملك حق التصديق من جهة وحق الحل من جهة أخرى لما كان ثمت محل للاعتراض على ذلك . فانى لا أذكر الا صوتا واحدا ارتفع ضد حق التصديق . أما حق الحل فلم يعارض فيه أحد . وما دام الأمر كذلك

فلا أرى محلا لعدم التسليم بالمادة خصوصا بعدما بين لنا حضرة عبد العزيز بك أن الدساتير كلها لا تضع حدا لحق التصديق وهذه المادة تضع له حدا فضلا عمـا سبق فان الدستور الذى وضعناه قائم فيما أرى على فرض أن الأغلبية العادية هى التى تقرر الأمور فيما عدا تعديل الدستور لما لهذه المسألة من الخطورة الخاصة . وهذه الأغلبية العـادية هى التى تتحكم فى كل شىء حتى فى أعظم المظاهر البرلمانية ، مظهر المسئولية الوزارية .

وانما لوحظت الأغلبية الخاصة فى تعديل الدستور لأن الأمر من الخطورة بحيث لا ينظر فيـه الى رأى مجلس واحد بعينه بل الى رأى الأمة كلها فانمـا الدستور حياة البلاد اذ انه هو الذى يكيف صورة الحياة العامة . فالأخذ فيه بالأغلبية الخاصة معقول . أما فيما سواه فلا محل لأغلبية خاصة وقد لوحظ ذلك كله فى أوربا . ولذلك جعل حق الملك فى التصديق مطلقا لا مقيـدا له . ولقد بالغت الدول التى أرادت تقييد هذا الحق فى الاحتياط كما حصل فى نرويج ولم تنتقل دولة من حق التصديق أو الرفض المطلق الى الزام الملك بالتصديق أو الرفض فى شهر على نحو ما هو مقترح أمامنا .

لذلك لا أرى موافقة حضرة عبد العزيز فهمى بك فى التحرج أمام الضجة العامة عن الأخذ بقواعد القانون العام . ان حق اعتراض القوانين لا يستعمل كل يوم ولا يمكن استعماله كل يوم . ولو أنكم بنيتم كل مخاوفكم على أن الحكومة ستقف أبدا بالمرصاد للمجلس لمـا كان هنا محل لدستور فانما يلحظ فى وضعه الأوقات العادية لا الحركات الاستثنائية . ثم ان هذه المخاوف لاوجه لها مع وجود المسئولية الوزارية وأنا انما نضع نصوصا لعموم الأحوال . وعموم الأحوال تقتضى احترام الرأى العـام . لذلك أرجو أن تلاحظوا عند التفكير فى تقييد حق الملك فى التصديق . إن عدم التصديق ظاهرة نادرة وأن تصوروا المسألة بصورتها الحقيقية فانى أعتقد أنها أحيطت بكثير من الغموض والابهام . ولو أنها ظاهرة واضحة لمـا كان لـكل ما أبدى من التخوف محل ولما قيل بأن المادة فيها شىء من التهديد للحريات .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك ــ المسألة تنورت .

حضرة عبد العزيز فهمى بك ــ كلا . فان كلام حضرة بدوى بك يقتضى

التفكر فى معالجتها على طريقة كطريقة المبدأ النرويجى .

وفى جلسة ٢١ يونيه استمرت المناقشة فى نفس المبدأ .

معالى الرئيس — هل ترون أن نبدأ بأخذ الأصوات على القاعدة الحادية والخمسين ؟

حضرة الياس عوض بك — لى كلمة أريد توجيهها قبل أخذ الأصوات. لا يوجد نص فى الدساتير كالنص الذى نريد وضعه . وانما تعطى الدساتير للملك حق التصديق وحق الحل من غير تحديد . أما الاجراءات فلا ينص فى الدستور عليها . والقاعدة الحالية ليست الا اجراءات يحسن تركها لتتقرر بحسب التقاليد البرلمانية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وماذا يكون الحال اذا لم يصدق الملك ؟

حضرة الياس عوض بك — أكرر أن مثل هذا النص غير موجود فى الدساتير . ومسئولية الوزارة تقوم مقام هذه القاعدة . ونحن لما أردنا أن نبدع فى نصوص الدستور بقينا جلستين ثم لم نصل الى حل . فخير لنا أن نترك للمستقبل تنظيم التقاليد من غير أن نسعى لتحديد صورها المختلفة من اليوم وأن نجرى فى دستورنا على سنة الدساتير الأخرى فنكتفى بالنص على حق التصديق وحق الحل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لى اعتراض أوجهه الى حضرة الياس بك عوض — صحيح أن الدساتير كلها تكتفى بالنص على التصديق ولا تضع حكما بعدم التصديق . وحق التصديق باق نصا فى القانون الانجليزى رغم ما ذكره حضرة على ماهر بك . وقد نص الكاتب الدستورى ويسى على ذلك وقرر ان لوجود حق التصديق ولو نظريا أهمية كبرى . ولكننا نحن هنا قد اردنا ان نخطو خطوة نحو الحرية ونريد ان نصورها . فحق الملك فى التصديق موجود باتفاقنا جميعا .

فضيلة الشيخ بخيت — هذا مسلم به ولكن هل هو واجب أو جائز ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الموجود فى كل الدساتير الجواز اى أن للملك ان يصدق او لا يصدق .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — لا اعتراض على حق الملك فى التصديق ولكن الحالة التى نحن بصددها ليست من الحالات التى يصح فيها الحل ولذلك لا نوافق على الحل .

حضره عبد العزيز فهمى بك — مسالة الحل مسالة اخرى . أرجو ان تسمحوا لى بالاستمرار فى كلامى — عبارة حضرة الياس عوض بك وجيهة لأن حق التصديق وحق الحل مقرران فى الدساتير جميعا والتقاليد هى التى تحدد صور استعمال هذه الحقوق فهو يقترح لذلك عدم النص على هذه الصور التفصيلية ويرى الاكتفاء بتقرير الحقين تاركا التفاصيل وتطبيقها للتقاليد والظروف . وهذه الفكرة على وجاهتها قد وجدت ردا عليها فى اللجنة . ذلك أن الاكتفاء بالنص على حق التصديق والحل من غير اشارة الى ما نحن الآن بصدده يكسب تلك القوة العظيمة قوة الملك سلطة كبيرة فى ايقاف أعمال البرلمان والتحكم فى شأن القوانين . وقد أردنا أن نقيد هذا الحق تفاديا من مداخلة هذه القوة الهائلة وحتى لا تكون للملك الكلمة الأخيرة فى أعمال البرلمان ، لأن حق التصديق المطلق يقتضى حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة الأخيرة للملك . وهذا يتنافر مع ما قررناه من أن كل سلطة مستمدة من الأمة. وقد قال العلماء بوجوب تحديد حق التصديق رغم وجوده فى كل الدساتير تحديدا ينتهى بعدم استعماله . ولهذا فكرت اللجنة الفرعية فى ايجاد حل متسق مع القواعد الأخرى وأهمها سلطة الأمة واهتدت الى القاعدة الحادية والخمسين موضع مناقشتنا الآن .

يعاب على هذه القاعدة أنها نصت على الحل وأن الحل سلاح فى يد الحكومة . وأنا شخصيا لا أجد على المادة مطعنا لأننا بها كسبنا حقا جديدا . ولو لم توجد هذه المادة لكان للملك أن لا يصدق على قانون الى ما شاء الله أما المادة فقد فتحت بابا للمجلس اذ جعلت له أن يصدق على القانون فى دور آخر وعندئذ وجب اما أن يصدق الملك على القانون أو يشكو المجلس للأمة لتجرى انتخابات جديدة يكون قول النواب بعدها حاسما . وهذا لا شك هو الرجوع لسلطة الأمة وهذا هو الكسب الذى وصلنا اليه .

يقول المعارضون أن هذه طريقة معيبة غير مقبولة وانا نرجوهم أن يبحثوا

عن طريقة سواها . ولكننا نريد من حضرة الياس عوض بك أن لا يطلب منا الرجوع الى الوراء .

سألنا معالى طلعت باشا بالأمس عن نص قانون تركيا فى هذا الشأن وقد كنت نسيت الاطلاع عليه . وقانون تركيا يعالج المسألة بما يتفق مع الاقتراحات المقدمة من حضرات محمد على بك . وعلى المنزلاوى بك . فقد نصت المادة التاسعة منه (معدلة فى سنة ١٩٠٩) على حق التصديق والاصدار والنشر .

ونصت المادة ٣٥ على المسئولية الوزارية ووجوب الاستقالة .

ونصت المادة ٥٤ على مداولة المجلسين فى مشروع القوانين واعتمادها وتصديق الملك عليها ثم استوجبت أغلبية الثلثين ووقفت عند ذلك من غير أن تنص على وجوب التصديق ولكن الواقع أن هذا السكوت تادب فى حق الملك وان الواجب يقضى بنفاذ القانون . فهذا علاج من نوع علاج حضره المنزلاوى بك — وهناك علاج آخر أشرت اليه عند ما تكلمت عن القانون النرويجى فى مسألة التصديق فتخيروا العلاج الذى تشاءونه . أما أنا فأعتقد بذمتى وضميرى ان الأولى بقاء القاعدة الحادية والخمسين لأنها من أحكم المواد وغاية ما يمكن أن تعدل تعديلا بسيطا .

معالى أحمد طلعت باشا — لى تعديل أعرضه على حضراتكم وهو : كل مشروع قانون أقره البرلمان يصدق عليه الملك أو يرده لاعادة النظر فيه فى ظرف (كذا) فاذا مضى الميعاد ولم يصدق ولم يرد نفذ القانون . ولا يجوز نظر القانون المردود فى دور الانعقاد نفسه — أو فى خلال سنة — فاذا أصر البرلمان على رأيه نفذ القانون فى مدة شهر ان لم يستعمل الملك حقه المخول بمقتضى الدستور وهذا بدون اخلال بما للملك من الحقوق المخولة بمقتضى الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لى تعديل أقدمه على اقتراح معالى طلعت باشا وهو يبعد فكرة الحل الاختيارى للملك . الواقع ان معارضة الحكومة لقانون أقره المجلسان من الأمور النادرة . لأنه اذا كان القانون مقترحا من الحكومة فالمفروض إن الحكومة توافق عليه . فاذا هى لم توافق على قانون أقره المجلسان فانى أقترح بدل أن نجعل للملك حق الحل أن نتوسط فى المسألة وذلك بأن نجعل التصديق واجبا متى أقر القانون برلمان جديد جاء بعد انتخاب

جديد بالطرق العادية .

حضرة محمد على بك — أى بعد ست سنوات .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — وقد يكون فى السنة الثانية اذا وقعت الحادثة فى آخر المدة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد قرر القانون النرويجى وجوب التصديق اذا مر القانون بثلاث برلمانات متتالية وقد رأيت التعديل لما هو أحسن فقلت فى الانتخابات التالية العادية .

سعادة قلينى فهمى باشا — ولم لا تأخذ باقتراح حضرة منزلاوى بك ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — تعارضنا فى ذلك الفكرة التى أبداها حضرة عبد الحميد بدوى بك عند كلامه بالأمس. وكان كلامه قانونيا صرفا . لأن اشتراط أغلبية خاصة فى هذه الحالة خروج عن المواطن التى يصح أن نفرض فيها الأغلبية الخاصة . والآن فامامكم أمران : اما أن تأخذوا باقتراح حضرة على بك المنزلاوى أو باقتراحى .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — تبين لى من خلال المناقشات والاقتراحات أن اللجنة على اتفاق تام فى تقرير مبدأ واحد . وهذا المبدأ هو تحقيق ارادة الأمة . لقد وضعت اللجنة الفرعية المبدأ للأسباب التى شرحها سعادة عبد الحميد مصطفى باشا وأهمها التفادى من تحكم المجلسين بالأمة وخروجهما على ارادتها . ولو أن المجلسين تحكما فى الأمة فعلا لوجب تقييد كل قراراتهما . لكن اتهام المجلسين بالخروج على ارادة الأمة لا يصح اعتباره قضية مسلما بها ما لم يتعرف رأى الأمة . والملك وهو على رأس البلاد لا يقدم على حل المجلس والالتجاء للأمة إلا إذا قامت لديه الدلائل على أن رأى المجلس غير متفق مع رأى الأمة . إلا أن حضرة محمد على بك يقول أنه متى توفرت أغلبية نصف مجموع أعضاء كل من المجلسين كان ذلك دالا على رأى الأمة نافيا اتهام المجلسين بعدم تمثيلها . قد اقترح حضرة منزلاوى بك ان يرجع إلى البرلمان من جديد وأن تتوفر أغلبية الثلثين من مجموع أعضاء كل من المجلسين ليكون ذلك قاطعا فى الدلالة على رأى الأمة وقد أثارت هذه الفكرة عدة ملاحظات . فأبدى حضرة على بك ماهر انها تجعل لثلث أعضاء أحد

المجلسين حق التحكم فى البرلمان والأمة . وعندى أن مناقشة المسألة من هذه الجهة مناقشة نظرية ليست لها فائدة عملية ذات نتيجة بل كثيرا ما ينتج الجدل النظرى عكس المقصود منه . وقد يرى حضرة ماهر بك ان أغلبية الحاضرين فى جلسات الشيوخ والنواب تقيد مجموع الامة مع أنها نظريا قد لا تمثل أغلبية المجلس الحقيقية بل قد يكون معناها تحكم أغلبية لا تزيد على ربع عدد أعضاء كل من المجلسين أو قليلا فى المجلسين جميعا .

فضلا عن اعتراض حضرة على ماهر بك على اقتراح حضرة منزلاوى بك فقد اعترض عليه حضرة هلباوى بك اعتراضا أدى الى أن يقدم حضرة توفيق دوس بك تعديلا للاقتراح .

وقد اقترح حضرة الياس عوض بك وسعادة حسن عبد الرازق باشا وجماعة معهما حذف المادة . ويغنينى ما رد به حضرة عبد العزيز فهمى بك على هذه الفكرة عن التكرار . والحق انى لست أفهم كيف نرفض مسالة خلقتها المناقشة وأمضينا فى بحثها وقتا غير قليل .

قدمت على هذه المادة اقتراحات وتعديلات أخرى والواقع أن شبح هذه المادة المخيف هو الذى أدى الى كل هذه الاقتراحات . وانى أتقدم باقتراح أعتقد انه سيقبل مع شىء من التعديل الطفيف وهو :

كل مشروع قانون رفضه البرلمان نهائيا فلا يجوز نظره مرة أخرى فى دور الانعقاد نفسه . كل مشروع قانون وافق عليه البرلمان ولم يصدق عليه الملك يعاد فى خلال ثلاثة أشهر للنظر فيه مشفوعا بالأسباب الموجبة لذلك على أنه متى أقره البرلمان نهائيا بأغلبية ثلاثة أخماس كل من الهيأتين أو بعد نظره واقراره لدى مجلس نواب تجدد انتخابه وجب اصداره .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الأستاذ لم يتفاد فى اقتراحه طريقة حل المجلس .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — اتفقنا جميعا على أن للملك حق الحل وحق التصديق على نحو ما هو مقرر فى الدساتير جميعا . ونريد ان نتفادى التصادم بين الملك والبرلمان من غير أن نقع فى تطويل قانون الترويج مثلا .

هنا حضر سعادة حافظ حسن باشا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لى اقتراح آخر وهو : كل مشروع قانون يصدق عليه الملك أو يعيده مشفوعا بملاحظاته فى ظرف شهرين . فاذا أصر البرلمان على رأيه وامتنع الملك عن التصديق فلكل من المجلسين أن يطلب حل مجلس النواب وعلى الملك أن يصدر أمرا بالحل وما يقرره المجلس الجديد يكون نافذا نهائيا ولهذا الاقتراح مزية اقرار مجلس الشيوخ بأن ارادة الأمة متفقة مع رأى المجلسين فاذا كان المجلسان يريان أن رأى الأمة معهما فليحتكما اليها .

سعادة ابراهيم أبو رحاب باشا — إذا لم يطلب المجلسان حل مجلس النواب فماذا يكون العمل ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن لا ينفذ القانون .

حضرة محمود أبو النصر بك — واذا لم يحل الملك مجلس النواب بناء على طلب أحد المجلسين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب أن يحله ما دام نص الدستور يقضى بالايجاب وإلا كان مخالفا للدستور الذى أقسم على احترامه .

سعادة قلينى فهمى باشا — أظن أن اقتراح حضرة منزلاوى بك أقرب الى ارضاء الجميع .

حضرة زكريا نامق بك — رد حضرة عبد العزيز فهمى بك على طلبنا حذف هذه المادة . وانى أعود فأكرر أنه لا فائدة من المادة أصلا ما دامت المسئولية الوزارية موجودة لأن الوزارة مسئولة أمام المجلس عن تصديق الملك . ونحن انما لاقينا هذه الصعوبة التى أمامنا لأننا أردنا أن نبتكر ونبدع . والآن أرى حذف المادة أو بقاءها على أصلها .

حضرة محمد على بك — بعد الذى حصل أرى الخطر كل الخطر فى أن نتفق مع حضرة نامق بك فيما يريده من حذف المادة . ان ما أوجب الحيرة فى هذه المادة أنها تتضمن مبدأين خطيرين جدا ولو أنهما وزعا على مادتين لما كان لهما كل هذا الشأن .

اشتملت هذه المادة على كل الدستور . ففيها حل المجلس وحق المعارضة

فى القوانين فيجب علينا عند ما نضع هذه المادة أن نفكر فى تقرير قاعدة عامة لمبدأ الحل يؤخذ بها فى التفصيلات من غير نص عليها . فتعطى الملك حق الحل ثم تفكر فى الظروف .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — حق الحل تضمنته المادة ١٦

حضرة محمد على بك — يسمح لى حضرة هلباوى بك أن أقول له أن المادة ١٦ تتضمن احدى نتائج الحل .

ربما تاخذون بالرأى القائل بان للملك حق الحل فى أى وقت شاء ومن غير بيان لأسباب الحل . وقد تأخذون برأيى من وجوب مصادقة مجلس الشيوخ لامكان حل مجلس النواب انما الذى يؤلمنى أننا كلما تكلمنا فى موضوع أدخلنا مسألة الحل فى هذا الموضوع . ونحن ندخلها فى أمر من القوانين مع أنه الأمر العادى الذى يتعرض له البرلمان كل يوم . اننى لم أر مسألة الحل مكررة فى دساتير أوربا على هذا النحو لهذا أرى أنه لايصح لنا أن نجعل الحل سيفا معلقا على رأس المجالس فى كل مسألة اتفق فيها مجلس النواب مع مجلس الشيوخ أو اختلف معه أو اختلف مع الحكومه .

أما رأى حضرة الياس بك عوض فمردود . لأن الحذف كان يصح القول به اعتمادا على التقاليد ، ونحن مع الأسف ليس لنا تقاليد . فيجب أن نحوط هذه المادة بتقاليد مكتوبة تقوم مقام التقاليد المتعارفة .

عندنا فى القوانين العادية نصوص وعندنا الى جانبها أحكام المحاكم . وكل قانون جديد يراد عمله يجب أن يؤخذ فيه بما اتفقت عليه أحكام المحاكم . كذلك نحن هنا اذا أردنا وضع مادة فى دستورنا وجب أن لانقتصر على النظر فى نصوص الدساتير الأخرى بل أن نرى تقاليد الأمم الأخرى التى هى تطبيقات الدساتير . فاذا رأينا مادة اندرست ومحى من العمل أثرها وجب أن ننقلها كما هى بل نأخذ بما اتفق عليه دستورا عندنا .

أضف الى ما تقدم عدم امكان حذف المادة اطلاقا لأننا لسنا كباقى الأمم وأرجو أن تتذكروا هذا فلا تضعوا الحل سيفا مسلولا على رأس المجلسين . لذلك أرجو أن تفصلوا فى المادة بقرارين : الأول هل يذكر حل المجلس فى هذه المادة أم لا ؟ فان رأيتم عدم ذكر الحل كان الأمر قاصرا على حق

المعارضة فاذا وجد قانون صدق عليه المجلسان ولم يصدق عليه الملك وجب رده للمجلسين فاذا صدقا عليه بأغلبية تتفقون عليها وجب انفاذ القانون . على هذا الوضع تكون المادة قاصرة على حق المعارضة ولا يكون للكلام عن الحل موضع فيها وانما يكون النص على حق الحل فى مكان آخر وهناك توضع قواعد لذلك .

حضرة محمود أبو النصر بك — حتى فى الحالة التى أمامنا ؟

حضرة محمد على بك — اذا قررتم حق الحل مطلقا فالملك يطبقه كيفما شاء . وعلى كل حال فليس فى هذه المادة موضع النص عليه . ورأيى الخاص أن لا يحل مجلس النواب الا بموافقة مجلس الشيوخ وعليه فلا يمكن الحل هنا لاتفاق المجلسين فى الرأى .

حضرة توفيق دوس بك — اذا تقرر حق الحل للملك اطلاقا فهل له أن يحل فى هذه الحالة أم لا ؟

حضرة محمد على بك — نعم اذا كان الحق مطلقا .

حضرة توفيق دوس بك — بناء على رأيكم اذا رد الملك القانون للمجلس ووافقت عليه أغلبية الثلثين ناقصة واحدا يسقط القانون الى الأبد مع ان أغلبية الأمة تريده على نحو مابين حضرة هلباوى بك بالأمس .

حضرة محمد على بك — أمريكا وضعت الثلثين وتركيا كذلك .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — فى أمريكا ليس لرئيس الجمهورية حل المجلس.

حضرة توفيق دوس بك — اذن فالنص الأصلى للمادة أفضل من هذا الاقتراح .

حضرة محمد على بك — اقتراحى أنا أن أغلبية أعضاء كل مجلس تكفى فاعتراض حضرة هلباوى بك ليس موجها لاقتراحى .

حضرة توفيق دوس بك — اذا وصلنا لتقييد حق الحل كان اقتراحك منتجا أما اذا بقى الحل مطلقا فالنص الأصلى أرجح .

حضرة محمد على بك — كل اعتراضى وما أطلبه هو عدم النص على الحل فى هذه المادة ، وأنا أطلب أخذ الرأى على اقتراحى وعلى سائر الاقتراحات .

فضيلة الشيخ بخيت — أستلفت نظر الهيئة الى أننا نتكلم فى الأحكام العامة فلا معنى التعرض لحقوق الملك والواجب أن نقصر كلامنا على حقوق المجلسين.

حضرة محمود أبو النصر بك — أقترح تأجيل البحث فى هذه المادة الى ما بعد تقرير حقوق الملك لأن الحيرة والاضطراب سببهما حق الحل. ولحضرة محمد على بك رأى فى هذا الحق قد يفوز به وفوزه يؤثر على قرارنا فى المادة الحالية فاطلب التأجيل.

معالى الرئيس — ما رأى حضراتكم فى هذا الشق من المادة (كل مشروع قانون رفضه البرلمان نهائيا فلا يجوز أن ينظره مرة ثانية فى دور الانعقاد نفسه)، هل تقرونه ؟

موافقة عامة.

حضرة محمود أبو النصر بك — لازلت أكرر طلب تأجيل البحث فى الشق الثانى من المادة الى ما بعد تقرير حقوق الملك.

تقرر رفض التأجيل.

حضرة توفيق دوس بك — كان لى اقتراح أمس أعدله اليوم بالصيغة الآتية :

« كل مشروع قانون أقره البرلمان ولم يصدق عليه الملك يرد للبرلمان فى بحر شهر مشفوعا بالأسباب التى أدت الى عدم التصديق. فاذا أقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى أعضاء كل من المجلسين وجب انفاذه.

واذا لم يرد للبرلمان فى بحر شهر اعتبر هذا مصادقة من الملك عليه ووجب انفاذه أما اذا رد الى البرلمان وحاز أغلبية عادية ولكنها أقل من الثلثين تأجل نظر القانون الى دور انعقاد آخر فاذا أقره البرلمان بأغلبية عادية نفذ القانون.

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح.

فتقررت الموافقة عليه بالاغلبية.

وفى صفحة ٥٧ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص الآتى :

« الملك يصدق على القوانين ويصدرها ويضع اللوائح اللازمة لتنفيذها فى حدود القوانين ».

وفى صفحة ١٢٨ من مجموعة المحاضر شطرت الهيئة هذا النص شطرين فوافقت على أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » فى نص خاص كما وافقت على أن « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه

تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها ، فى نص آخر

كما وافقت الهيئة على المبدأ الآتى :

« اذا لم يرد الملك التصديق على قانون رده الى البرلمان فى مدى شهر مشفوعا بأسباب عدم التصديق لاعادة النظر فيه . فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر .

ثم تليت المادة السابعة وهذا نصها :

إذا رد القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى أعضاء كل من المجلسين أصدره الملك . فاذا كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه فى دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك القانون بالأغلبية العادية للاعضاء الحاضرين صدر .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أطلب حذف هذه المادة — تناقشنا كثيرا فى هذه القاعدة لمعرفة ما هو حق الملك فى التصديق وكان مثار الخلاف فى القاعدة القديمة الجمع بين حق الحل وحق التصديق فى مادة واحدة وقد أدى البحث بنا الى تقرير المادة التى نحن الآن بصددها — هذه المادة لا تتفق مع نظام الحكومات الملكية لأن هذا النوع من الحكومات يقوم على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ومهما جاز وضع مراقبة فعالة على السلطة التنفيذية فانه من اللازم أن يكون هناك سلاح لمنع السلطة التشريعية من تجاوز حدودها — قد يظهر لأول وهلة أن هذا أمر غير طبيعى لأن السلطة التشريعية تمثل الأمة فسلطتها لا حد لها وفى الواقع ليس غرضنا تقييد سلطة الأمة بل غرضنا صيانة نوابها من الوقوع فى الخطأ وهذا أمر جائز فقد يقعون فى الخطأ تحت تأثير زعيم خلاب أو لفقدان الصلة بينهم وبين ناخبيهم بحيث لا يعبرون عن رأى الأمة — لهذا نصت كل الدساتير الملوكية على ان للملك حق التصديق على القوانين وهو لبعده عن التأثر بالمؤثرات الحزبية يكون خير حكم بين السلطات . على أن هذا الحق لا يستعمل الا نادرا وقد لا تدعو الضرورة لاستعماله فى بلادنا ولكن من الحكمة ونحن داخلون على عهد جديد أن نضع حدا لكل سلطة من السلطات حتى لا لا تتجاوز حدودها خصوصا ونحن فى بلد لم تتكون فيها الأحزاب ولا ينتظر

أن تكون فى عهد قريب . وكل الدساتير الملوكية تنص على أن القانون لا ينفذ الا إذا صدق عليه الملك ما عدا الدستور البلجيكى فانه لم ينص على ذلك صراحة ونص على أن كل السلطات مصدرها الأمة . فاقترح أن نحذو حذو هذا الدستور ونحذف المادة ٧ من دستورنا ولا ضرر فى ذلك ففى دستورنا نص بان الملك يستعمل سلطته بواسطـــة وزرائه فاذا أسرف فى استعمال هذا الحق كانت الوزارة مسؤولة عن ذلك .

حضرة زكريا نامق بك — لقد سبق لى أن طلبت فى لجنة الثمانية عشر حذف هذه المادة ولا أزال على رأيى . لقد أردتم تقييد سلطة الملك فاضعفتم سلطة البرلمان . ان الأغلبية المطلقة هى القوة الفعالة فى كل شىء فهى التى تقرر القوانين وتسقط الوزارات وهى الحكم فى كل أمر من الأمور فما بالكم قد تجاوزتم عنها واشترطتم أغلبية الثلثين عند ما جاء دور التصديق . مع علمكم بانها أغلبية قلما يجيزها قانون لقد كنا فى غنى عن ذلك لأن التوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قائم على أربع قواعد أساسية وهى حق الملك فى التصديق وحقه فى حل مجلس النواب هذا من جانب السلطة التنفيذية يقابله من جانب السلطة التشريعية مسئولية الوزارة أمام مجلس النواب بالأغلبية العادية وكون الملك يحكم بواسطة وزرائه . فلو فرض أن قانونا رفع للملك ولم يصدق عليه كانت الوزارة مسئولة عن ذلك وقد تفقد ثقة المجلس فتاتى بعدها وزارة تأخذ على عهدها تنفيذه . وللملك سلاح آخر وهو حل المجلس . هذا التوازن ينعدم اذا ابقينا المادة السابعة وتضعف معه سلطة مجلس النواب . لهذا اقترح ان نحذو حذو الدساتير الملوكية ونحذف نصا لا ضرورة له بل قد يترتب على وجوده ضرر كبير . ان فعلنا ذلك لا نكون قد اضعنا حقا على الملك ولا على البرلمان .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — فى بقاء المادة ٦ بعض الفائدة ولا أدى ضرورة لحذفها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذه مسألة قتلناها بحثا ويكفى أن تؤخذ فيها الآراء .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بقاء المادة السابعة على حالها .

مادة ٣٧ — الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — سبق أن قررنا أن السلطة التشريعية يقوم بها الملك بالاشتراك مع البرلمان فلا يصدر قانون الا اذا وافق عليه البرلمان وصدق عليه الملك وتكملة لهذا أقترح أن ينص فى باب السلطة التنفيذية على أن الملك يصدق

المادة (٣٧) يقابلها:
- المادتين ٦٧ و ١٠٧ من دستور بلجيكا
- والمادتين ٣٨ و ٨٨ الفقرة التاسعة من دستور رومانيا
- والمادة ٥٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٦ من دستور ايطاليا

اللائحة : هى تشريع ثانوى تصدره السلطة التنفيذية تنفيذاً لقانون أو توضيحا لبعض أحكامه أو تسهيلا لتطبيقه بشرط أن لا تعدل أو تعطل أو تعفى من الحكم الأصلى للقانون . ويضمن حسن استعمال السلطة التنفيذية لهذا الحق أمران الأول : المسؤولية الوزارية والثانى : رقابة المحاكم : فان للمحاكم سلطة فحص قانونية أو شرعية اللوائح — فلها أن تحكم بعدم تطبيق لائحة لمخالفتها القانون — مثال ذلك حكم محكمة مصر الابتدائية الأهلية الصادر فى ٢٢ فبراير سنة ١٩٣٤ (مجموعة رسمية ١٩٣٤ حكم رقم ١٩٣ ص٤٨٣) الذى جاء به أنه « من القواعد المقررة فى فقه القانون الدستورى انه يجوز الطعن دائماً فى اللوائح التى تضعها السلطة التنفيذية بتجاوز مدى السلطة المخولة للهيئة التى أصدرتها » .

وقد يتساءل البعض عن الهيئات التى تملك سلطة اصدار اللوائح ؟ للاجابة على ذلك نقول بأنه بعد أن صدر الدستور فى سنة ١٩٢٣ كان من الواجب طبقا للمادة ٣٧ أن لا تصدر اللوائح بقرار وزارى (Arreté ministeriel) وأن يكون اصدارها بمرسوم ملكى — وعلى هذا الرأى الدكتور عبد الله العربى بك والدكتور وحيد رأفت — وقد أضاف الدكتور رأفت تأييداً لهذا الرأى العبارة الآتية « ويمكن تأييداً لهذا الرأى القول ان الوزير ليس فى حاجة الى سلطة مستقلة لاصدار اللوائح لأن فى امكانه أن يستعمل الحق المعطى لرئيس الدولة اذ جميع حقوق الملك المتعلقة بشؤون الدولة بما فيها سلطة عمل اللوائح انما يستعملها فى الواقع الوزراء » .

ولكن سار العمل على عكس ذلك واستمر الوزراء بعد صدور الدستور على وضع واصدار لوائح فى شكل قرارات .

وبناء على خطأ هذا العمل حكمت بعض المحاكم أن هذه اللوائح العامة الصادرة على شكل قرارات وزارية تعتبر باطلة لصدورها من جهة لم تعد تملك هذا الاصدار (حكم محكمة الاسكندرية الكلية الأهلية بتاريخ ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٥ — مجلة المحاماة السنة السابعة عشر عدد مايو سنة ١٩٣٧) .

ويلاحظ أن بعض القوانين التى يقرها البرلمان تشمل نص خاص بدعوة الحكومة لوضع لوائح لتنفيذ هذه القوانين — والسلطة التشريعية لا تقصد بهذا النص منح السلطة التنفيذية حقا جديدا لأن هذا الحق ثابت لها بمقتضى المادة ٣٧ من الدستور — وانما تقصد أن تلزم الحكومة بوضع هذه اللوائح — وقد تحدد لها مدة لوضعها — ومسؤولية الوزارة أمامها تكفل دقة تنفيذ هذا الالزام .

وبهذه المناسبة نقول ان السلطة التنفيذية دأبت حتى بعد صدور الدستور على اصدار لوائح بوليس دون أن تستند فيها الى قانون أصدرته السلطة التشريعية — أى دون أن يكون الداعى لاصدارها تنفيذ قانون أو تسهيل تطبيقه . ولقد اختلفت الآراء فى شرعية

على القوانين ويصدرها ويضع اللوائح اللازمة لتنفيذها فى حدود القوانين .

موافقة عامة .

اللجنة العامة لوضع الدستور : استعرضت اللجنة فى صفحة ١٢٨ من مجموعة محاضرها المواد الست الأولى من الفصل الأول الخاص بالملك والوزراء ووافقت عليها الهيئة ، ومن هذه المواد أن :

« الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها » .

= هذه اللوائح — فرأى البعض أن الحكومة لا تملك هذا الحق لأن الدستور لم يمنحها الا سلطة اصدار اللوائح الخاصة « بتنفيذ القانون » فليس لها أن تصدر لوائح مستقلة لا تستند الى قانون — ولأن لوائح البوليس كثيرا ماتقيد بعض الحريات التى كفلها الدستور — وهذه الحريات لا يجب أن تصدر بشأنها قيود عامة الا بناء على قانون .

ويرى البعض الآخر الأخذ بما جرى عليه العمل بفرنسا من اباحة ذلك بسبب ما تحويه هذه اللوائح غالبا فى مسائل تفصيلية سريعة التغير — ولقد ثبت هذا الحق للسلطة التنفيذية بالعادة وأصبح تقليد دستور une coutume constitionnelle

وكذلك اعتادت السلطة التنفيذية فى مصر أن تصدر لوائح لتنظيم المصالح العامة — وهذه اللوائح فى العادة لا تستند الى قانون — وتستمد السلطة التنفيذية حقها فى اصدار هذه اللوائح من المادة ٤٤ من الدستور التى تقرر أن الملك « يرتب المصالح العامة » وهذه اللوائح تسمى عادة بـ« اللوائح التنظيمية » .

واذا قارنا نص المادة ٣٧ من الدستور المصرى بالنصوص المقابلة له فى الدساتير الأجنبية لظهر لنا أن أقرب النصوص اليه هو نص الدستور البلجيكى فقد نصت المادة ٦٧ على أن « للملك أن يضع اللوائح والأحكام اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل للقوانين نفسها أو اعفاء من تنفيذها .

"Il (le roi) fait les reglements et arrêtés necessaires pour l'execution des lois, sans pouvoir jamais ni suspe-ndre les lois elles memes, ni dispenser de leur exécution".

= ونص الدستور البلجيكى صراحة على أن للمحاكم سلطة فحص شرعية اللوائح المطلوب منها تطبيقها .

Les cours et tribunaux n'appliqueront les arrêtés et reglements generaux, provinciaux et locaux, qu'autant qu'ils seront conformes aux lois.

كما نص الدستور الايطالى على حق الملك فى اصدار اللوائح تنفيذا للقوانين عما ليس فيه تعطيل أو اعفاء من حكمها . ومثل هذا الحكم ورد أيضا بدستور رومانيا فى المادة ٨٨ .

"Il (le roi) fait les reglements nécessaires pour l'execution des lois, sans pouvoir jamais modifier, ou suspe-ndre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur execution".

كما اشترط فى المادة ٣٨ أن يكون نشر اللوائح بالطريقة المبينة فى القانون .

ونص دستور تشيكوسلوفاكيا فى المادة ٥٥ . على أن المراسيم الحكومية لا تصدر الا تنفيذا لقانون وفى حدود هذا القانون .

"Les decrets gouvernementaux ne peuvent être promulgués que pour l'execution d'une loi quelconque et dans les limites de cette loi".

مادة ٣٨ – للملك حق حل مجلس النواب .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ تلى مرسوم حل مجلس النواب

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — اقترح ان ينص على ان الملك هو الذى يدعو البرلمان الى الاجتماع وله تأجيل انعقاده وله حل مجلس النواب ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التاجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

المادة (٣٨) تقابلها:

- المادة ٥ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٧١ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣١ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٩ من دستور ايطاليا
- والمادة ٣٢ من دستور أسبانيا
- والمادة ١٤ من دستور بروسيا
- والمادتين ٢٢ ، ٤٢ من دستور الدانمرك
- والمادتين ٣٢ ، ٦٤ من دستور استونيا

نص الدستور المصرى على أن للملك حق حل مجلس النواب خشية أن تستبد الهيئة التشريعية بالأمر استبدادا قد لا يكون أقل خطرا من استبداد الهيئة التنفيذية فاذا ما اقتنع الملك بأن مجلس النواب أصبح لا يعبر عن رأى الأمة وأنه لطول العهد أو لتطور الأمور قد انقطع ما بينه وبين الأمة من صلة — أو أنه قد اندفع فى عرقلة أعمال الحكومة لغير سبب تقتضيه المصلحة العامة — أو أن خلافا قد وقع بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولم تفلح فيه وسائل التوفيق أو أن المجلس قد انقسم إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام أغلبية متجانسة ثابتة — هذه الأسباب وغيرها مما لا يمكن حصره قد تدعو الملك الى حل المجلس . وبالالتجاء الى الحل تصبح هذه الهيئة مسؤولة أمام الأمة مصدر جميع الحقوق والسلطات — وفى الواقع أن حق الحل هو المقابل الطبيعى لمسؤولية الوزارة أمام المجلس وبتقرير هذا الحق للملك تتحقق الى حد كبير الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية — لذا أقرته دساتير الدول ذات النظام البرلمانى لأنه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأييد لسلطة الأمة — وفى هذا المعنى يقول الأستاذ لابراديل أستاذ القانون الدستورى بكلية باريس « طالما ظن فى البلاد الديمقراطية أن حق الحل سلاح معلق على رأس الأمة وانه طريقة لاعدام المجالس قبل نهاية مدة نيابتها وانه أداة لتهديد سلطة الأمة . على أن الأمر على العكس من ذلك اذ حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الأمة احتراما مطلقا فان المجلس لما كان معينا لأجل محدود يجوز فى أثنائه أن يتغير الرأى العام فقد يمكن أن تأتى فترة ينقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الأمة فالحل يكون اذن وسيلة لاعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد — تلك الوحدة التى انفصمت عراها مؤقتا — فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الأمة بل احياء هذه السلطة باستشارة البلاد » (صفحة ١٧٩ من مذكرات الدكتور وايت ابراهيم) .

وقد حل مجلس النواب فى مصر ست مرات — الأولى فى ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٢٤ والثانية فى ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ والثالثة فى ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ (وفى هذه المرة حل معه مجلس الشيوخ) والرابعة فى ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٣٠ (وفيها ألغى الدستور) والخامسة فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ (وفيها ألغى دستور سنة ١٩٣٠ وحل المجلسين) والسادسة فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٨ .

مجلس الشيوخ جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٣٨ نظر المجلس فى مشرعات قوانين كان قد اقرها مجلس النواب الذى حل فى

وفى صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر عادت الهيئة الى مناقشة هذا المبدأ

دولة الرئيس — سبق عند الكلام على سلطة الملك ان قررنا ان له حق حل مجلس النواب وقد خيل الى ان بين حضراتكم من يريد المناقشة فى هذا الموضوع.

=وبالرجوع الى الدساتير الأجنبية نجد أن الدستور الفرنسى قد نص على حق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب بعد موافقة مجلس الشيوخ:

"Le president de la Republique peut, sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la chambre des deputés avant l'expiration de son mandat".

ولو أن هذا الحق لم يستعمل فى فرنسا منذ سنة ١٨٧٧ .

كما تقرر للملك انجلترا حق حل مجلس العموم ولو أنه لم يستعمل هذا الحق من أمد بعيد أيضا .

ونص دستور ايطاليا على حق الملك فى حل مجلس النواب :

"Le Roi convoque chaque année les deux Chambres; il peut en proroger les sessions et dissoudre la chambre des deputés.

ونص الدستور البلجيكى فى المادة ٧١ على حق الملك فى حل المجلسين معا أو أحدهما فقط ولكنه لم يقصر مسؤولية الوزارة على مجلس النواب وفى نفس الوقت لم ينص صراحة على أن الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشيوخ بل سكت عن هذا التصريح واكتفى بذكر مبدأ المسؤولية مجملا اذ جاء فى المادة ٨٩ « لن يخلى أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيرا من المسؤولية بحال من الأحوال » ثم جرت التقاليد على أن الوزارة مسؤولة أمام المجلسين .

Art 71 – "Le Roi a le droit de dissoudre les Chambres, soit simultanement, soit séparement.

Art 89—"En aucun cas l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité".

ونصت بعض الدساتير على منح الشعب حق حل مجلس النواب مثل الدستور البروسى — كما نص الدستور الاستونى على حل مجلس النواب اذا رفض الشعب قانونا أقره المجلس أو وافق على قانون رفضه المجلس — ومعلوم أن للشعب فى استونيا حق اقتراح القوانين :

"Si le peuple repousse une loi adoptée par l'assemblée d'Etat, ou accépte une loi repoussée par elle, de nouvelles élections de l'Assemblée seront faites.

واذا كانت أكثر الدساتير قد نصت على حق الحل كما نصت على المسؤولية الوزارية لحفظ التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فان دستور استونيا قد شذ عن هذه القاعدة فقرر المسؤولية الوزارية دون أن ينص على حق السلطة التنفيذية فى حل مجلس النواب .

"Le gouvernement de la Republique doit posséder la confiance de l'assemblée d'Etat. Le gouvernement ou ceux de ses membres qui se verraient refuser cette confiance doivent demissionner".

وظاهر أن الدستور المصرى لم ينص على جواز حل مجلس الشيوخ وقد حدث فى ١٨ يوليه سنة ١٩٢٨ أن صدر أمر ملكى بحل مجلس الشيوخ ومجلس النواب ولكن عادت السلطة التنفيذية فى سنة ١٩٣٠ واعتبرت أن هذا العمل مخالف للدستور وأعادت مجلس الشيوخ القديم واعتبر البرلمان أن حل مجلس الشيوخ عمل باطل من أساسه وقضى باعتبار مجلس الشيوخ موجود بل وفتح اعتماد بصرف مكافأة الأعضاء عن المدة التى عطل فيها المجلس (راجع تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ صفحة ١٢٧ و ١٣٨ و ١٤٠ من الجزء الثانى من هذا الكتاب .

وقد جاء فى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية عن جواز حل مجلس الشيوخ ما يأتى « لم تفهم اللجنة سبب التفرقة بين المجلسين=

٢ فبراير سنة ١٩٣٨ دون أن تبدى الحكومة معارضة فى ذلك ودون أن يتعرض	حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن لا يكون للملك حق حل المجلس الا بعد أخذ رأى مجلس الوزراء . دولة الرئيس — سبق ان قررنا أن الملك انما يحكم بواسطة وزرائه .

فى هذا الصدد ما دامت أغلبية مجلس الشيوخ ليست من الأعضاء المعينين بحكم القانون أو المعينين مدى الحياة بل ان الأغلبية مؤلفة من أعضاء منتخبين — وقد تنشأ أسباب قوية تدعو الى حل مجلس الشيوخ وحده أو مع مجلس النواب — فقد يختلف المجلسان فتحل الحكومة مجلس النواب فيظهر أن الرأى العام مؤيد له فى رأيه فليس ثمة حل للاشكال مادام مجلس الشيوخ غير قابل للحل وأعضاؤه منتخبون لمدة عشر سنوات يتجدد نصفهم بعد خمسة سنوات » .

وقد يتساءل البعض عن أثر حل مجلس النواب أو انتهاء مدته بالنسبة للاعمال التى تكون قائمة أمامه ؟

للجواب على ذلك نقول ان جميع الأعمال التى تكون قائمة أمام المجلس تسقط بحله أو بانتهاء مدته — فكل مشروعات القوانين والاقتراحات والأسئلة والاستجوابات التى قدمت للمجلس المنحل تعتبر كأن لم تكن ما دام لم يفصل فيها — واذا أريد استئناف نظرها فان ذلك يكون بأجراء جديد (اما من جانب الحكومة أو من جانب الأعضاء) .

وعلى هذا جرى العمل فى مصر — وآخر السوابق فى ذلك ماحدث بعد حل مجلس النواب فى فبراير سنة ١٩٣٨ واجتماع المجلس الجديد فى ابريل من السنة نفسها وعلى هذا سار العمل فى فرنسا وبلچيكا وانجلترا .

ففى فرنسا اذا جدد مجلس النواب تجديدا كليا يبدأ المجلس الجديد أعماله « بصحيفة بيضاء يطلقون عليها اصطلاحا "Table rase" الا أنه فى جلسة ١٦ يونيه سنة ١٩٠٣ قرر مجلس النواب اضافة العبارة الآتية الى المادة ١٨ من لائحته الداخلية وهى التى صارت المادة ٣٦ « اذا تجدد المجلس بكامل هيئته يجوز الاستفادة من التقارير التى تم وضعها من لجان المجلس السابق وارسالها الى اللجان الجديدة ، سواء أكان ذلك بناء على طلب اللجان أم على طلب مقدم من عشرين عضواً ولكل لجنة أحيل عليها تقرير باق من الدورة السابقة أن تقرر الأخذ به بدون تعديل — واذا وجدت اللجنة محلا لتعديل مادة أو أكثر يكون تقريرها اذن قاصرا على المواد المعدلة فقط » (أوجين پير — الملحق طبعة سنة ١٩٢٤ ص ٨٢ بند ٧٨) .

أما فى بلچيكا : فقد أجاب العلامة الأخصائى أوجين پيير سنة ١٨٩٢ على مجلس النواب البلچيكى مخاطبا سكرتير المجلس بما يأتى « ان الأسئلة التى تفضلت بوضعها لى يختلف الحل فيها باختلاف ما اذا كانت متعلقة بمجلس للنواب يجدد انتخابه جملة فوق انه معرض للحل أو متعلقه بمجلس للشيوخ غير قابل للحل وانما يجدد تجديدا جزئيا أما فيما يختص بالأول فان التجديد الكامل عقب انتهاء الأجل التشريعى يمحو كل مشروعات الحكومة واقتراحات النواب والشيوخ بصرف النظر عن الاحالة على اللجان أو وضع اللجان للتقارير . . . فمتى اجتمع المجلس الجديد وجب أن تكون صحيفته بيضاء وليس بمكتبه شىء مما ترك المجلس القديم والأسباب لذلك ظاهرة وهى مبنية على اعتبارات قانونية وأخرى سياسية — فاما القانونية فانه من غير المفهوم أن يرث مجلس انتخب انتخابا جديدا كاملا ما تركه مجلس قديم زال واما السياسية فانها تقتضى الا يجد المجلس الجديد الطريق مزدحمة أمامه بمشروعات للمجلس القديم قد لا يتفق مرماها وأراءه » (اوچين بيير ص ٨٣٦ بند ٦٩٠) .

وفى انجلترا : جرى العمل لا على اعتبار المشروعات كأنها لم تكن فى حالة تجديد الانتخاب فحسب — بل على اعتبارها كذلك كلما أجل المجلسان دور انعقادهما (ارسكين ماى ص ٥٦)

ويتفرع عن بحث هذا الموضوع بحث مشكلة أخرى هى هل لمجلس الشيوخ أن يبحث مشروعا أقره مجلس نواب منحل أو متجدد تجديدا كليا ؟ جرى العمل أولا فى فرنسا على أن تسقط مشروعات القوانين التى أقرها مجلس النواب وأحالها إلى مجلس الشيوخ وحل مجلس النواب قبل اقرارها نهائيا وذلك من باب القياس على ما هو متبع فى القانون المدنى فيما يتعلق بالالتزامات بين الأفراد من حيث انه اذا عرض شخص على آخر قبول القيام بعمل بشروط معينة وتوفى ذلك الشخص قبل أن يقبل المعروض عليه هذه الشروط فلا يكون هناك تعاقد ولا التزام أصلا ولا يمكن للمعروض عليه أن يتمسك بالشروط المذكورة .

ولكن وجد بعد ذلك أن هذا القياس فى غير محله وأنه يؤدى الى التكرار والتعقيد بلا مبرر ولهذا رئى من الأنسب ان مشروعات

حضرة المكباتى بك — الحكم قد ينسحب على حق التشريع فقط فهل يدخل فيه حق حل المجلس.

دولة الرئيس — نعم القاعدة عامة ويدخل فيها حق حل المجلس . وبهذه المناسبة اقترح انه اذا حل مجلس النواب بسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس الأول.

(موافقة عامة) .

أحد الأعضاء لمناقشة هذا الموضوع كما حدث فى مجلس النواب فى جلسة ٢ مايو سنة ١٩٣٨ .

= القوانين التى يقرها مجلس النواب يجب أن يكون لها قيمة قياسا على حالة الموظف الذى أتم عملا أثناء تأدية وظيفته ثم توفى أو عزل فانه لا يصح لمن يأتى بعده أن ينقض ما أتمه سلفه (اسمان الجزء الثانى ص ٤١٢) .

وحدث فى فرنسا سنة ١٩٠٢ أن انتهت مدة الهيئة التشريعية السابعة فى ٢٥ مارس بعد أن أقرت قانونا ماليا لم يتمكن مجلس الشيوخ من نظره لانتهاء الدورة — وقبل اجتماع الهيئة التشريعية الثامنة بحثت الادارة المالية فى هل يجوز دستوريا أن يعرض هذا القانون على مجلس الشيوخ واستشارت فى ذلك السكرتير العام للمجلس الذى أجاب « لا يوجد مانع قانونى من أن ينظر مجلس الشيوخ مشروع قانون أقره مجلس النواب السابق » (اوجين بيير — الملحق — ص ٨٤ بند ٧٩)

وفى بلجيكا : يجوز حل المجلسين كما سبق أن ذكرت وقد صدر قانون فى اول يوليه سنة ١٨٩٥ نص على أنه « فى حالة حل المجلسين فالمشروعات التى لم يقرها أحد المجلسين المنحلين تسقط . وكل من المجلسين الجديدين يعتبر من تلقاء نفسه مختصا بمشروعات القوانين التى أقرها المجلس الآخر قبل الحل — والتى لم يكن هو قد قبلها أو رفضها .»

« وفى حالة حل احد المجلسين فان مشروعات القوانين التى كانت قدمت للمجلس المنحل والتى لم يكن قد أقرها تبطل . »

« والمجلس الجديد يكون مختصا — بدون احالة جديدة — بنظر المشروعات التى أقرها المجلس المنحل قبل الحل والمجلس الآخر يستمر مختصا بنظر مشروعات القوانين التى أقرها المجلس المنحل » (اوجين بيير ص ٨٣٨ بند ٦٩٠) .

هذا التشريع صدر فى بلجيكا عام ١٨٩٥ وقبل صدوره استفتى مجلس النواب البلجيكى العلامة المعروف اوجين بيير عن أثر حق الحل أو التجديد الكلى — فأجاب عن أثر الحل بالنسبة لمجلس النواب بما سبق أن ذكرناه وأجاب عن أثر الحل بالنسبة للاعمال التى سبق أن قررها المجلس المنحل وبعث بها الى مجلس الشيوخ بما يأتى . . . وأرى من واجبى فى الختام أن أدلك على تأثير التجديد الكامل أو الحل الذى يصيب مجلس النواب على الأعمال التى سبق له اقرارها ثم قدمت فعلا لمجلس الشيوخ .

يقسم مجلس الشيوخ هذه الأعمال الى قسمين : ما كان منها مقترحا من الحكومة وما كان منها مقترحا من النواب فيعتبر الأول قائما لا بناء على قرار مجلس النواب ولكن بناء على المرسوم الذى عرضته به الحكومة وهذا المرسوم يبقى أثره ما لم يسترد — أما الثانى فقد تنوعت فيه الاجراءات : فقديما جرى مجلس الشيوخ على اعتبار انه خرج من اختصاصه بمجرد حل المجلس الآخر استنادا على أن روح الدستور تقضى بأن يكون تقرير القوانين من هيئتين معاصرتين ولأن فى نشر رئيس الدولة لقانون لم يقره المجلس الجديد فعلا اعتداءا على حقوق هذا المجلس . ولكن من بضع سنين ضعف التشبث بهذه الاعتبارات الدستورية فقرر مجلس الشيوخ أن يبقى مختصا بالنظر اذا كانت الاجراءات قد وصلت الى تقديم التقرير من اللجنة التى أحيل اليها المشروع معللا ذلك بأنه متى أدرج المشروع فى جدول أعمال المجلس أصبح استبعاده غير ممكن » .

أما فى انجلترا — فكما سبق أن ذكرنا — يجرى العمل على اعتبار المشروعات كأن لم تكن ليس فقط فى حالة التجديد أو الحل بل حتى كلما أجل المجلسان دور انعقادهما (أوجين بيير ص ٨٣٦ بند ٦٩٠).

وفى مصر : حدث أن قدمت الحكومة لمجلس النواب فى ١٦ يناير سنة ١٩٣٢ مشروعى القانونين الخاصين بالموافقة على معاهدتى التوفيق والتحكيم المعقودتين بين المملكة المصرية وجمهورية الولايات المتحدة الأمريكية فاحالهما المجلس الى لجنة الخارجية — وكان قد سبق للمجلس المنحل أن وافق عليهما فرأت اللجنة أن المجلس غير مختص بالنظر فيهما وقد وافقها المجلس على هذا الرأى فى جلسة =

مجلس النواب جلسة ٢ مايو سنة ١٩٣٨

بحث المجلس فى أثر الحل بالنسبة لمشروع قانون أقره المجلس السابق وهو معروض الآن على مجلس الشيوخ — فرأى البعض أن للمجلس الحالى حق نظره من جديد بما أن الانتخابات قد دلت على تغيير اتجاه الرأى العام وان لا داعى للاستشهاد بالسوابق فى الدستور الفرنسى وإلى ماقرره مجلس الشيوخ الفرنسى فى سنة

دولة الرئيس — اقترح ايضا ان يحدد فى امر الحل ميعاد لاجراء الانتخاب للمجلس الجديد .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ٣٥ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — ارى ان القاعدة التى وضعناها فيما يتعلق بحق حل مجلس النواب تشمل الحالة الآتية : اذا أعلن المجلس عدم الثقة بالوزارة فرفعت استقالتها الى الملك فرفض قبولها . فان له طبعا هذا الحق . وفى هذه الحاله يكون له ان يستعمل حقه فى حل مجلس النواب بعد اخذ رأى الوزارة

(موافقة عامة)

وفى صفحة ٤٣ من مجموعة المحاضر : اثار أحد الاعضاء المناقشة فى نفس المبدأ

حضرة على ماهر بك — ان احوال حل مجلس النواب لا تحصر لكنه مسلم بأنها وسيلة استثنائية لا يلجأ اليها إلا إذا كان هناك مظنة أن المجلس أصبح لا يمثل رأى الناخبين ، فلا معنى لوضع قاعدة حل المجلس لابقاء

---

٢ مارس سنة ١٩٣٢ وقرر « ان موافقة مجلس النواب السابق على مشروعى القانونين الخاصين بالموافقة على معاهدتى التوفيق والتحكيم وأحالتهما على مجلس الشيوخ تمنع مجلس النواب من اعادة النظر فيهما وتجعلهما متعلقتين باختصاص مجلس الشيوخ » .

ولما عرض هذان المشروعان على مجلس الشيوخ بجلسة ١٤ ابريل سنة ١٩٣٢ أقر المبدأ القائل بانه له حق النظر فى مشروعات القوانين التى أحالها عليه مجلس النواب قبل أن يحل .

وفى جلسة ٢٤ ابريل سنة ١٩٣٣ عرض على مجلس الشيوخ تقرير لجنة الحقانيــة عن مشروع قانون كان قد ورد من مجلس النواب المنحل خاصا بتحضير القضايا — وقد حركته اللجنة من تلقاء نفسها وعرضت تقريرها على المجلس فثارت مناقشة حول صحة هذا العمل — وأعيد التقرير الى اللجنة لبحث الخلاف فى النقطة الدستورية التى نشأت بعرض هذا المشروع — وفى جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٣٣ وافق المجلس على رأى اللجنة ووافق بالتالى على مشروع القانون .

وفى ١٣ ابريل سـنة ١٩٣٨ وافق مجلس الشيوخ على بعض مشروعات قوانين كان قد أقرها مجلس النواب المنحل ولم تبد الحكومة معارضة فى هذا العمل الا أنها سحبت أحد مشروعات هذه القوانين وهو المشروع بقانون الخاص بالتسوية العقارية لادخال بعض تعديلات عليه — وهذا العمل فى ذاته دليل على ان مجلس الشيوخ كان يملك حق نظره واعتماده لولا هذا السحب .

وفى جلسة ٢ مايو سـنة ١٩٣٨ ثارت مناقشة فى مجلس النواب حول حق المجلس فى نظر مشروع قانون أقره المجلس المنحل وأرسله الى مجلس الشيوخ وذلك بمناسبة تقرير لجنة المالية عن مشروع قانون بفتح اعتماد اضافى — جاء فيه « وقد اجتمعت اللجنة بتاريخ ٢١ ابريل سنة ١٩٣٨ لبحث المشروع فظهر لها ان هذا الموضوع سبق ان عرض على المجلس ووافق عليه بجلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٣٧ وأحيل على مجلس الشيوخ وقبل ان ينتهى من بحثه حل مجلس النواب — ولا زال المشروع معروضا على مجلس الشيوخ وبعد مناقشة الموضوع رأت اللجنة أن قرار مجلس النواب السابق لايزال قائما ولا حاجة لعرضه على هذا المجلس مادام رأى الحكومة فيه لم يتغير بدليل بقائه مطروحا فعلا للنظر بمجلس الشيوخ » ولـكن المجلس على أثر مناقشات طويلة قرر احالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية لبحثه .

الوزارة فى مراكزها لأن القواعد الدستورية تقضى بان حق ابقاء الوزارة فى مراكزها انتقل من الملك إلى مجلس النواب ، فهل نحن نقرر قاعدة جديدة أم نتبع نفس القاعدة العامة ؟ وهى أن الملك لا يلجأ الى حل المجلس إلا إذا ظن أنه أصبح لا يمثل رأى الناخبين .

دولة الرئيس — جرى العرف على أن الوزارة تستقيل بمجرد فقدها للثقة ولم ينص فى دستور ما على أنه يجب عليها أن تستقيل ما عدا الدستور العثمانى فانه نص على الاستقالة واشترط لذلك أغلبية خاصة ، والمفهوم أن الملك لا يلجأ الى حل المجلس إلا فى أحوال استثنائية عند ما يرى أن الهيئة النيابية أصبحت لا تمثل الرأى العام توصلا لتعيين اتجاه السياسة العامة . فاذا جاء رأى المجلس الثانى موافقا لرأى المجلس الأول وجب على الوزارة أن تستقيل .

حضرة على ماهر بك — إذا كانت القاعدة أن الملك لا يحل المجلس إلا إذا رأى أنه أصبح لا يمثل رأى الأمة بقصد ابقاء الوزارة فى مراكزها فأنا أرضى بهذا التفسير .

دولة الرئيس — هذا مفهوم .

معالى عبد الفتاح يحيى باشا — عند ما تقدم الوزارة استقالتها للملك فبمقتضى ماله من حق النصيحة له أن يشير عليها بأن تبقى فى مراكزها وتطلب منه حل المجلس إذا رأى أنه لا يمثل رأى البلاد .

دولة الرئيس — فى كل الأحوال لا يحل الملك مجلس النواب إلا بناء على طلب الوزارة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن لا يثبت فى نصوص دستورنا ولا فى التفسير أى اشارة الى أن الوزارة يجوز لها أن تبقى فى مراكزها بعد ما تفقد ثقة المجلس وذلك حفظا للمظهر الدستورى وحفظا لكرامة المجلس الذى يمثل الأمة واحتراما للشعور الوطنى والذوق السليم . وأرى أن لا يسمح بحل المجلس لمجرد مخالفته لخطة الوزارة . ولا مبرر لحله إلا إذا وجد خلاف بينها وبين المجلس فى مشروع هام يترتب على قبوله أو رفضه خير كبير أو ضرر جسيم بالمصالح الحيوية للبلاد .

دولة الرئيس — تغيير الوزراء ليس معناه تغيير الأشخاص بل معناه تغيير

١٨٨٧ من ان كل القوانين التى يوافق عليها مجلس النواب المنحل تأخذ سيرها إلى مجلس الشيوخ .

ورأى البعض الآخر من الأعضاء — ما رأته اللجنة المالية — من أن المجلس لا يملك اعادة النظر فى مشروع اقره وان السوابق سارت على ذلك واحدثها قانون التسوية العقارية فان المجلس السابق وافق عليه فعرض على مجلس الشيوخ — ولولا أن الحكومة سحبته لادخال تعديلات عليه لنظرة المجلس كما أن مجلس الشيوخ نظر عدة مشروعات قوانين أخرى فى هذه الجلسة كان قد اقرها المجلس السابق

وقام وزير المعارف وذكر المجلس بسابقه حدثت فى مجلس الشيوخ سنة ١٩٣٣ فان مجلس النواب أقر فى سنة ١٩٣٠ قانون تحضير القضا يا واحالته على مجلس الشيوخ ثم حدث أن حل مجلس النواب ومجلس الشيوخ بل وألغى الدستور كله — ثم أثيرت المسألة

للخطة السياسية التى تجرى عليها الحكومة . ولهذا التغيير أهمية كبرى فلا يصح أن يسمح لأغلبية المجلس . وقد تكون قليلة العدد . أن تغير السياسة العامة إذا كانت قد فقدت الاتصال بمنتخبيها وأصبحت لا تعبر عن شعور الأمة . لذلك حق للملك اذا وجد عنده هذا الاعتقاد أن يقبل استقالة الوزارة إذا استقالت ولم تبادر من نفسها بطلب حل المجلس وأن يرجع إلى الأمة ويحل هذا المجلس لانتخاب مجلس جديد يتعرف به رأيها . وهذه الحالة بالضرورة تكون بعد أخذ رأى وزرائه وموافقتهم . ثم فى الحقيقة وفى الواقع حق الحل يستعمل بالأخص عند اظهار عدم الثقة بالوزارة لأسباب سياسية لا بمناسبة قانون وهذا هو الجارى فى جميع الممالك الدستورية . ومكباتى بك يريد ابتداع بدعة فى قانوننا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ليس فى الدساتير الأخرى نص ولا تفسير . أنا لا أريد منع الملك ولكن أريد أن نتبع العرف الذى سيوجد عندنا فى المستقبل . وقد تفقد الوزارة الثقة لا من أجل السياسة العامة بل من أجل مسألة مالية كأن تشترى أسهما وتخسر فيها كما حصل فى الماضى فيخشى ان بقيت فى مراكزها ان يكون معلوما مقدما لدى اعضاء المجلس ان الحالة فى عدم الثقة بالوزارة ستئول الى حل المجلس . وهذا يجعل تقريبا من المستحيل الاقتراع بعدم الثقة بالوزارة ما دام ان فكرة حل المجلس تكون ماثلة أمامهم .

دولة الرئيس — المسائل المالية لها ارتباط تام بالسياسة العامة . أما التاثير الذى تخشاه فهذا طعن على الأمة وعلى كفاءتها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فهمت من تفسير دولة الرئيس انه إذا حصل خلاف بين المجلس والوزارة وقرر المجلس عدم الثقة بها قد يحل الملك المجلس دون ان تقدم الوزارة استقالتها ويرفض الملك قبولها : فاريد ان اتبين هذه النقطة .

دولة الرئيس — تفسيرى ان الملك فى حالة الاستقالة لا يقبلها ويعرض على الوزارة حل المجلس لمعرفة راى الأمة وكما ان للوزارة عوضا عن ان تستقيل ان تعرض على الملك مباشرة حل المجلس وهو له ان يجيبها الى ذلك

فى مجلس الشيوخ سنة ١٩٣٣ (يقصد جلسة ٢٤ ابريل سنة ١٩٣٣) وانتهى الرأى الى تقرير حق مجلس الشيوخ فى نظر مشروع القانون .

وقد استعرض الوزير أثناء كلامه نظرية تلاقى الارادتين (concours des volontés) التى تقوم على وجوب أن يكون تصديق الملك على قرار اتخذه المجلسان القائمان حتى تلاقى ارادة مجلس النواب بارادة مجلس الشيوخ ويكون فى تلاقى الارادتين مسوغا لاصدار القانون وأخيراً قرر المجلس احالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية .

وقد وافقت اللجنة على رأى لجنة المالية الذى يقضى بعدم جواز نظر مشروع قانون سبق أن أقره المجلس السابق .

او يرفض . وفى هذه الحالة لا بد ان تستقيل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — تلا عبارة من اسمن مؤيدة لرأى دولة الرئيس . وقال ان مسألة حل المجلس لها صورتان : أما أن الوزارة ترى أن المجلس اصبح لا يمثل رأى الأمة فتطلب من الملك — دون أن تقدم استقالتها — أن يأمر بحل المجلس . وأما أنها تبدأ بالاستقالة ويرى الملك أن المجلس أصبح لا يمثل رأى الأمة فيطلب من الوزارة البقاء ويعرض عليها حل المجلس . أى أن ابتداء الرأى بالحل قد يكون من الملك كما يمكن أن يكون من الوزارة .

فضيلة الشيخ بخيت — ان حل المجلس عندما يقرر عدم الثقة بالوزارة فيه تهديد له فلا ينتظر منه أن يشتغل بالحرية التامة . ان مسئولية الوزارة مترتبة على أن للأمة أن تدير شئونها بالحرية التامة . والمجلس هو النائب عنها وهو الحائز لثقتها ما دامت لم تنزع منه هذه الثقة . فالواجب اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة أن تستقيل وأن تكون هذه القاعدة العامة لا أن يقال ان المجلس لا يمثل الرأى العام لأنه لا سبيل الى معرفة الرأى العام ولأنه سينقضى وقت طويل قبل أن يتكون فى بلادنا رأى عام . ولا يجوز حل المجلس الا اذا أبدى الملك والوزارة سببا جوهريا لذلك يدل بوضوح على أن الرأى العام مخالف للمجلس . والا كيف يباح لوزراء عددهم لا يتجاوز العشرة أن يحلوا مجلسا من مائتى عضو انتخبته الأمة لاحتمال أن رأيه يخالف رأى الأمة .

دولة الرئيس — سبق لى القول أن اسقاط الوزارة عمل جوهرى لا عمل تافه . فحل المجلس بهذه المناسبة يكون لسبب جوهرى . وبالطبع لا يقدم الملك على حل المجلس الا اذا اعتقد تماما أنه لا يعبر عن رأى الأمة وأنه فقد الاتصال بها . وانى لأعجب لرأى الأستاذ الشيخ بخيت فى هذه المسألة فان فى الجمهوريات نفسها يعطى لرئيس الجمهورية الحق فى أن يحل المجلس فى هذه الحالة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ان مسألة حل مجلس النواب مبنية على النفسية العامة للأشخاص الذين يتولون الحكم . فقد يقع الانتخاب

فى وقت تنصرف فيه مشاغل الأمة الى جهة معينة فيتأثر الناخبون بالموضوع المطروح عليهم ويقع الانتخاب على من يمثلون المنتخبين فى موضوع الخلاف.

ولكن بعد الانتخاب قد تعرض مسائل لم تطرح وقت الانتخابات وقد يكون للنواب رأى خاص لم يتبينوا فيه رأى ناخبيهم كما أن الحكومة فى اتصالها بالرأى العام قد تعرف أن للرأى الغام نزعة خاصة تخالف النزعة التى يذهب اليها النواب — والنواب على كل حال ليسوا معصومين من الخطأ — المفروض أنهم يعكسون صورة الرأى العام ولكن ليس لهم حق الاستبداد بالرأى العام . فاذا قدرت الوزارة أن المجلس قد زاغ بصره فى مسألة معينة . يجب أن تمكن سلطة من القول ان المجلس خالف ارادة الأمه . وقد وضع هذا الحق فى يد السلطة التنفيذية وجعل من حق الملك لأنه هو الشخص الدائم . وما دام المرجع هو للرأى العام فلا خوف على النظام .

فضيلة الشيخ بخيت — ان القول بأن النواب غير متصلين بالرأى العام غير صحيح لأن النواب هم محل ثقة الأمة وهم أكثر من الوزراء بحثا وتنقيبا عن الرأى العام وانتخابهم ملحوظ فيه الكفاءة والثقة . لهذا أرى أنه يجب على الوزراء أن يستقيلوا اذا فقدوا ثقة المجلس فاذا رفض الملك قبول لاستقالة وجب عليه أن يبين السبب لذلك ولا يحل المجلس الا لسبب جوهرى .

دولة الرئيس — الملك لا يقدم على المجلس الا اذا كان مقتنعا تمام الاقتناع بأن المجلس الجديد سيوافق على رأيه وبغير ذلك تكون هذه هزيمة له ويستوى أن يبين الملك السبب أو لا يبينه لأنه لا يحل المجلس الا وهو يعتقد ان المجلس لا يمثل رأى الأمة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أنه فى حالة عدم الثقة بالوزارة يجب حتما أن تستقيل الوزارة ولا يصح للملك أن يرفض قبول استقالتها . لأنه اذا تحقق المجلس ان تقرير عدم الثقة بالوزاره يترتب عليه سقوطه هو لا سقوط الوزارة لا يقدم على هذا الاقتراح ويصعب جدا ان نجد نائبا يعرض مركزه للضياع بدون فائدة .

دولة الرئيس — انت تسيء الظن جدا بنواب الأمة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اننا نخرج الآن من حكومة استبدادية ومن الصواب الا نضع الأساس لوجود التنازع بين النواب والوزراء والملك. يجب مراعاة عوائدنا ولا نأخذ بما هو معمول به فى فرنسا لأن عوائدها تخالف عوائدنا . ومن المحال فى بلادنا ايجاد مجلس نواب يفضل ترك مجالسه على مجاراة الوزراء . فالأولى بنا ان لا نجعل نار الخلاف تستعر بين النواب والوزراء فقد يحصل ما لا تحمد عقباه ونندم من اجله اشد الندم .

دولة الرئيس — أنت تسىء الظن بنواب الأمة ولا خوف مطلقا من وجود نزاع فى نقطة معينة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مادام هذا النزاع ينحسم قطعيا بوضوح رأى الأمة بالانتخابات الجديدة — فهل ترون رأى مكباتى بك فى أنه عند ما يقرر المجلس عدم الثقة بالوزارة لا يحل المجلس ؟

حضرة محمد على بك — أنا لى اقتراح آخر وهو ألا يحل المجلس الا بموافقة رأى مجلس الشيوخ .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أنا لا أريد أن أحرم الملك من حق حل المجلس، انما أقول أن الوزارة التى يقترح على عدم الثقة بها يجب أن تسقط حتما .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية عدم الموافقة على اقتراح مكباتى بك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — بعد أن تقرر رفض اقتراح مكباتى بك أريد أن اعرف ما يمكن عمله عند ما تقدم الوزارة استقالتها ولا يقبلها الملك .

دولة الرئيس — سبق لى القول أن العرف يقضى على الوزارة بالاستقالة عند ما تفقد ثقة المجلس ولا يوجد دستور ينص صراحة على أن الوزارة يجب عليها فى هذه الحالة أن تستقيل ما عدا الدستور العثمانى وهو يشترط أغلبيه خاصة أى نصف جميع أعضاء المجلس زائدا واحدا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المسألة تعرض فى صورتين : الأولى أن الوزارة التى تفقد ثقة المجلس ترى أنه لا يمثل الرأى العام فتعوض على الملك ذلك وتطلب منه حل المجلس فاذا وافقها يصدر أمره بحل المجلس وتبقى الوزارة فى مناصبها ولا يمكن فى آن واحد حل المجلس واسقاط الوزارة اذ

لا يمكن للملك أن يامر باجراء الانتخابات بنفسه ولأن فى هذا العمل تناقضا لأن حل المجلس معناه اقرار الوزارة على عملها . ولا أفهم أن اسقاط الوزارة يطلب لذاته ويصرف النطر عن المعنى المستفاد منه . والثانية ان يرى الملك نفسه ان المجلس فقد الاتصال بالرأى العام فهو يرفض استقالة الوزارة ويحل المجلس بموافقتها .

دولة الرئيس — ما يقوله بدوى بك داخل فى حكم القاعدة الغامة وهو أن المجلس لا يحل الا بناء على طلب الوزارة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد تقرر رفض اقتراح المكباتى بك وهو ان الوزارة بعد ان تفقد الثقة يجب عليها حتما ان تستقيل وللملك الا يقبل استقالتها ويحل المجلس .

دولة الرئيس — هذه النقطة سبق الفصل فيها وقلنا ان العرف يقضى بالاستقالة ولكن لا ينص على ذلك فى الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اتفقنا على ذلك .

دولة الرئيس — محمد على بك يقترح الا يحل المجلس الا بموافقة راى مجلس الشيوخ — انا اخالفه فى هذا لأنَّ مجلس الشيوخ لا يمكن حله وقد يرفض حل مجلس النواب حتى اذا كان غير معبر عن راى الأمة فتقع فى اشكال . والواجب دائما الرجوع إلى راى الامة باجراء انتخابات جديدة حتى يمكن حل الخلاف القائم بين الوزارة وبين المجلس .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لم يعط هذا الحق لمجلس الشيوخ فى بلاد حكومتها ملكية . وهو معتبر من حقوق الملك بوصف انه مقوم لاستبداد السلطة التشريعية . ويتعلق استعماله بالملك الذى هو على راسها والذى يحكم بواسطة وزرائه . ولم يشرك مجلس الشيوخ فى هذا لحل الا فى فرنسا . وقد يعلل ذلك بان رئيس الجمهورية ليس فيه معنى الدوام كما فى معنى الملك .

دولة الرئيس — ازيد على هذا أن مجلس الشيوخ منتخب كمجلس النواب فحالته كحالة المجلس الذى سيحل . فاذا اعطينا لمجلس الشيوخ هذا الحق كأننا نريد ألا يحل مجلس النواب إلا بعد أخذ رأى مجلس النواب .

حضرة محمد على بك — ان رأى مجلس الشيوخ فى هذا يكون كعلامة

ظاهرة على عدم صحة رأى الوزارة وعلى أن مجلس النواب يعبر عن رأى الأمة خلافا لما تدعيه الوزارة . وفى هذا ضمانة لعدم استبداد السلطة التنفيذية بمجلس النواب . والاحتياط واجب فى مثل هذه الحالة خصوصا فى بلد كبلدنا حديث العهد بالأنظمة النيابية . لهذا أصمم على اقتراحى .

حضرة زكريا نامق بك — اذا جعلنا رأى مجلس الشيوخ مرجحا فى حالة الخلاف بين الوزارة وبين مجلس النواب نكون قد أشركناه بطريق غير مباشرة فى مسألة الثقة بالوزارة وأعطيناه حق الاقتراع على الثقة بها مع أننا أعطينا هذا الحق لمجلس النواب وحده اكبارا لشأن الأمة .

حضرة محمد على بك — وهل فى اعطاء الوزارة وحدها حق حل المجلس اكبار لشأن الأمة ؟

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ليس للاقتراح الذى عرضه محمد على بك نظير الا فى الدستور الفرنسى — ولما أنشئت الجمهورية الالمانية بحثت فى هذه المسألة وتقرر عدم الأخذ بالرأى الفرنسى وأعطى لرئيس الجمهورية الألمانية وحده حق حل المجلس — فبالأولى فى بلد ملكية كبلدنا يجب أن يكون هذا من حق الملك وحده — ولنا فى ذلك أسوة بسائر الدول الملكية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ألاحظ أن الدستور الألمانى الحديث سار على مبدأ الرجوع الى الأمة لحل كل خلاف

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء.

تقرر بالأغلبية رفض الاقتراح المقدم من محمد على بك .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٣ من مجموعة المحاضر :

حضرة على ماهر بك — لا اعتراض لى فى باب الوزارة على نصوص المشروع ولكن ورد فى تقرير اللجنة العبارة الآتية : « فاذا حصل الاقتراع وفقدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع الى الملك لتعرض الأمر عليه أو لترفع استقالتها له . فان أقالها وعين غيرها حائزة لثقة المجلس كان بها . على أن له ألا يقيل الوزارة وأن يحل مجلس النواب ويأمر باجراء انتخابات جديدة . فاذا أيد المجلس الجديد الوزارة فبها والا كان حتما أن تستقيل» .

وأرى حذف هذه العبارة من التقرير جملة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — قاعدة المسئولية تقررت فى المحاضر ثم ألقيت أسئلة انتهت بتفسيرات أدت الى اثبات هذه العبارة فى التقرير وأنا أنضم الى حضرة ماهر بك فى طلب حذفها .

حضرة عبد العزيز فهمى — هذه قاعدة دستورية ولست أوافق البتة على حذفها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — العلة التى دعت الى ذكر هذه العبارة فى تقرير اللجنة أن الوزارة قد تقتضى المجلس رأيه فى سياستها فلا يوافق عليها فى حين يرى الملك أن الأمة فى الواقع على رأى الوزارة لا على رأى المجلس . فليس هناك طريقة لتعرف رأى الأمة صراحة فى ذلك النزاع الا بحل المجلس وتعرف رأى الأمة بالانتخابات الجديدة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن تحذف هذه العبارة من التقرير وأن يحذف كذلك كل ما يتعلق بها فى محاضر الجلسات . بحيث يترك الأمر للمجلس ينظمه عند وقوعه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قرار الهيئة بالحذف هو قضاء فى المسألة وتنظيم لها من الآن .

حضرة محمود أبو النصر بك — لا سبيل الى تعرف رأى الأمة الا بحل المجلس .

حضرة على ماهر بك — القاعدة أن كل من يعمل باسم غيره يقدم حسابه اليه . والأثر الظاهر لهذا أن من حق الموكل أن يتخلص من وكيله اذا أساء الوكالة أو أسرف فى أداء ما عهد اليه . هذه قاعدة تنطبق تماما على المسئولية الوزارية .

الحياة الدستورية تقتضى مسؤولية الوزارة أمام البرلمان بحيث يكون للبرلمان حق التخلص من الوزارة اذا رآها لا تعمل لمصلحة البلد .

لقد يفرض أن يقع الخلاف بين الوزارة والمجلس على قانون تجرى أحكامه على البلاد . جرى الانجليز فى هذه الحالة على حل المجلس واعادة الانتخاب ومعنى ذلك التحاكم فى ذلك القانون الى الأمة وطلب رأيها فيه .

ولعل هذه أعدل صورة من صور حل المجلس وقد رأيت احصائية تضمنت أنه فى خلال خمس وعشرين سنة تعاقبت فيها ست وزارات سقطت منها أربع بسبب خلاف على قوانين وعمدت الحكومة الى الحل .

على أنه فى حالة عدم الثقة بالوزارة لا يجوز بقاؤها فى مراكزها . فقولنا بالرجوع الى استفتاء الأمة فى هـــذه الحالة انكار على المجلس فى اخص خصائصه . ولا يدفع هذا بدعوى عدم اتصال النواب بموكليهم لأن النواب انما انتخبوا لمدة . وهم فيها عادة على اتصال بهم فكيف مع اعلان عدم الثقة بالوزارة لا نقيم وزنا لرأى المجلس والاصل فيه التعبير عن رأى الأمة استبقاء لسلطة غير موثوق بها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — تطبيقا للمبدأ الذى قررناه وهو ان كل سلطة تستمد من الأمة يجب ان تكون الوزارة خاضعة لثقة المجلس فقط وان هذه الثقة لا يمكن تحديدها حتى تستفتى البلاد فيها بالحل بخلاف النزاع الذى يقوم بشان قانون معين ويحسن بخصوصه حل المجلس . فان الأمة فى هذه الحالة انما تملى رغبتها فى شىء معين بالتعيين وهو القانون المذكور . واذا سلمنا بأنه يمكن حل المجلس من اجل عدم الثقة بالوزارة فان ذلك يؤدى الى ان الوزارة تكون مسؤولة امام الملك فقط لا امام المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قدمت لحضراتكم أن هذه قاعده دستورية لا يمكن مطلقا الاستغناء عنها . وحذفها الآن من التقرير يكون خطأ اذ يكون معناه اعطاء مجلس النواب من التحكم المطلق فى السلطة التنفيذية واسقاط الوزارة ما يشاء ولو خالف عمله ارادة الأمة وحرمان السلطة التنفيذية من الشكوى للأمة لايقاف هذا المجلس عند حده .

ان عبارة حل المجلس هى التى تشوش علينا وهى التى ينفر الناس منها بعلة أنها تكون سلاحا ماضيا فى يد السلطة التنفيذية . هذا تحكيم للعواطف دون الفكر الصحيح فان هذا السلاح ان كان ماضيا كما يقال هو الدواء الوحيد المتعين لتلك العلة الكبرى علة تحكم المجلس فى السلطة التنفيذية أو هو الطريق الوحيد لتعرف رأى الأمة على حقيقته عندما يظن فى نوابها الحياد عن رأيها

والأخذ بها تمكين لسلطة الأمة وجعل المرجع الأخير اليها ، ورفع لمقامها فوق كل مقام .

حضرة زميلنا على بك ماهر يعرف رجلا من العلماء هو الأستاذ لابراديل أستاذ القانون الدستورى فى كلية باريس .

(هنا قال ماهر بك وهو مستشار قضائى خارجية فرنسا) هذا الأستاذ الذى يعرفه على بك ويحترمه له مؤلف فى القانون النظامى مطبوع فى سنة ١٩١٢ وها أنا أتلو بعض أقواله الخاصة بمسألة حل المجلس لعل فيها مقنعا .

قال بصحيفة ٢٩٤ بصدد كلامه عن حق الحل فى الحكومة الملكية :

(اذا قام خلاف بين المجلسين أو بين الحكومة ومجلس النواب أو على العموم بين الأحزاب فان الملك يتداخل) وتداخل الملك هو بالضرورة باستعمال حق الحل . وقال فى الصحيفة نفسها (ان حق الحل أبعد عن أن يكون مخالفا لروح النظام الجمهورى بل بالعكس ربما كان ألزم فى الجمهورية منه فى الملوكية) ثم ذكر بعد ذلك بصحيفة ٢٩٥ أن حق الحل يكون للملك أو لرئيس الجمهورية أى أنه يكون للوزارة نفسها .

ثم قال : (ان الحل يسمح للملك بأن يرقب التوافق بين فكر البرلمان وارادة الأمة) وذكر مزايا حق الحل الذى لرئيس الجمهورية ومما قاله بالحرف الواحد :

(طالما ظن فى البلاد الديموقراطية أن حق الحل سلاح معلق على رأس الأمة وأنه طريقة لاعدام المجالس قبل نهاية مدة نيابتها وأنه أداة لتهديد سلطة الأمة . على أن الأمر على العكس من ذلك فان حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الأمة احتراما مطلقا فان المجلس لما كان معينا لأجل محدود يجوز فى أثنائه أن يتغير الرأى العام فقد يمكن أن تأتى فترة ينقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الأمة فالحل يكون اذن وسيلة لاعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد تلك الوحدة التى انفصمت عراها مؤقتا . فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الأمة بل احياء هذه السلطة باستشارة البلاد) .

هذا ما يقوله الأستاذ لابراديل الذى يعرفه ماهر بك ويجله والخطأ الذى

يعترض عليه بعبارته التى تلوتها هو بذاته ما نسمعه يتردد فى بلدنا كلما ذكرت مسألة الحل فأرجو أن يكون فى قوله مقنع لنا وألا نسير وراء العواطف .

قال حضرة ماهر بك أنه لا يعترض على حق الحل فيما يتعلق بالخلاف الذى يحصل بشأن القوانين ولكن الخلاف الذى يؤدى الى تقرير عدم الثقة بالوزارة هو الخلاف فى أمر سياسى قد لا يكون محدودا . لست أرى محلا لهذا التدقيق فان الخلاف السياسى الذى يقوم بين المجلس والحكومة ويترتب عليه قرار الثقة وعدمها يكون دائما أمرا معروفا ولئن جاز الحل لخلاف بشأن قانون من القوانين فانه يجوز من باب أولى فى شأن المسائل السياسية فان خطأ المجلس فى السياسة قد يجر على البلاد ويلات عظيمة بخلاف الخطأ فى قانون من القوانين اذ هو ممكن تغييره والغاؤه فى كل وقت .

ومع ذلك فانى لعدم اطالة الكلام أعرض رأى الأستاذ لابراديل نفسه فى هذه النقطة : (قد يكون الحل أيضا وزاريا ، فاذا كان الوزراء مسئولين سياسيا لدى البرلمان فان حق الحل يسمح للوزارة التى لم تحز الأغلبية فى المجلس المنتخب أن تستأنف حكمه لدى الأمة . وكل جمهورية ذات نظام برلمانى لا يمكنها أن تستغنى عن حق الحل) — هذه العبارة تفيد من جهة أن الوزارة نفسها حتى فى البلاد الجمهورية لها أن تطلب حل مجلس النواب . ومن جهة أخرى هى صريحة فى افادة أن هذا الحق تستعمله مطلقا وعلى الخصوص فى الأمور السياسية لأن مبنى العبارة برمتها فى كلام المؤلف هو مسئولية الوزراء السياسية .

بل أضيف الى ذلك نقلا صحيفة ٢٩٥ وما بعدها أن البلاد التى فيها مجلس النواب ينتخب لزمن مديد كسبع سنوات أو ست أو خمس فان الحل يحصل بانتظام قبل نهاية المدة المقررة وذلك لتخفيف وطأة طول مدة النيابة .

فالمسألة اذن فيما يتعلق بحق الحل مطلقا أصبحت واضحة ومن الخطأ بحسب ما أرى حذف العبارة الواردة فى التقرير بهذا الخصوص وهى أن الوزارة التى يتقرر عدم الثقة بها تستقيل ولكن للملك أن لا يقبل الاستقالة وأن يعرض أمر الخلاف على الأمة بحل المجلس . ولا يسعنى الا أن ألاحظ أن استعمال حق الحل لخلاف بين الحكومة والبرلمان ينتج عنه قرار بعدم

الثقة بالوزارة لن يكون إلا أندر من النـــادر فان فيه مسئولية كبرى على الآمرين به وعقابا شديدا لهم ان أتى رأى الأمة مؤيدا برأى المجلس المنحل فالمناقشة فى هذا الموضوع ليست كبيرة الفائدة لأنه موضوع غير عملى .

حضرة على ماهر بك — إنى ذكرت جواز الحل فى حالة الخلاف بين الوزارة والمجلس بمناسبة تقرير قانون على سبيل التمثيل ولكن الخلاف فى الأمور السياسية حكمه حكمها أى يجوز الحل فيه فى نظرى أيضا . لأن الحل فى نظرى جائز دائما . ولكن الذى أخالف فيه رأى حضرة عبد العزيز بك أنه فى حالة اعلان عدم الثقة بالوزارة يجوز الحـل ورأيى فى هذا وجوب استقالة الوزارة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وضع حضرة على بك ماهر أساسا فرع عليه أن كل وكيل يؤدى لموكله حسابا حتى اذا رآه قد أساء الوكالة كان من حقه التخلص منه وأطلق هذه القاعدة بكل أحكامها على الوزارة باعتبارها وكيلة الهيئة التشريعية .

على أن فى هذا التشبيه بعض التجوز لأن الوزارة وكيلة السلطة التنفيذية مشخصة فى الملك ووكيـله من جهة أخرى عن السلطة التشريعية . فاذا بدا رأى لأحد الأصيلين وخالفه الآخر فيه فامضاء أحد الرأيين ترجيح من غير مرجح . فالحل هو الرجوع الى الاصيل الاكبر وهو الأمة والاحتكام اليهـا فى ذلك الخلاف . . . هنالك مسألة أخرى وهى أن الواقع أن الثقه فى المجالس النيابية لا تنصرف إلا الى معنى السياسة . والسياسة لها صور متعـددة فمرة تـكون فى وضع قانون وفى مرة أخرى تـكون فى تصرفات ادارية وقد يكون للبلد رأى فى كل منها فاذا كان حقا أن يتعرف حكمه فى أحدهما كان كذلك حقا أن يتعرف رأيه فى الآخر . إلا أن مسالة الثقة قد أسىء فهمها فى مصر إذ صرفها الناس الى الاشخاص لا الأعمال والمبادىء .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — أقترح اثبات النص الآتى : « الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للامة وبالانفراد عن كل اجراء مخالف للقوانين يقع منهم أو من مرؤوسيهم أثناء تادية وظائفهم واذا اقترح المجلس التصويت على الثقة بالوزارة أو طلبت الوزارة ذلك أو

عرضت مشروعا على المجلس واشترطت أنه اذا لم يقرر تستقيل وقرر ثلاثة أرباع أعضاء مجلس النواب الحاضرين عدم الثقة بالوزارة فى الحالتين الاوليين او رفض المشروع فى الحالة الثالثة تسقط الوزارة حتما وتترك مقاليد الحكم لغيرها .

وسبب وضع النص على هذا الأسلوب أن القوانين الدستورية واعمال الأمم البرلمانية كلها على هذا المبدا كما هو معلوم للخاص والعام ومعلن فى كل الجرائد . وان مبدأ المسئولية الوزارية هو محور النظام الدستورى وجوهره والشرط الاساسى للحرية السياسية فى كل بلد من البلدان . وليس للمسئولية الوزارية سوى معنى واحد وعرف واحد وهو ان يتحتم على الوزاره الاستقالة إذا فقدت ثقة أغلبية مجلس النواب فانها متى فقدت هذه الثقة فقد فقدت ثقة الأمة باجمعها بفقدان ثقة نوابها . فلا معنى بعد ذلك لأن تبقى الوزاره فى مناصبها وتباشر شيئا من أعمال الأمة وبالجملة فلا معنى للدستور بدون أن ينص فيه على المسئولية الوزارية الصحيحة بالمعنى المذكور — راجع كتاب الحقوق الدستورية ف . مورو من ٣٨٦ — ٣٩٠ طبعة سنة ١٩٢١ وفيها شرح المؤلف أحوالا مختلفة تتعلق بضرورة استقالة الوزارة اذا لم تحز ثقة مجلس النواب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على طلب حضرة على ماهر بك حذف الجملة التى طلب حذفها من التقرير .

فتقرر باغلبية الآراء عدم حذفها .

وفى صفحة ٩٥ من مجموعة المحاضر

حضرة على ماهر بك — قبل المناقشة فى المبادىء التى قدمها حضرة عبد العزيز فهمى بك استأذن فى عرض هذا الاقتراح وهو :

« يحل مجلس النواب اذا طلب ذلك ثلثا أعضائه » وحكمة ذلك ظاهرة . وهى أنه فى حالة الخلاف بينه وبين مجلس الشيوخ قد يرى من نفسه الرجوع الى رأى الأمة واستفتاءها فى موطن الخلاف : ان اختلاف المجلسين يؤدى حتما الى اسقاط القانون المعروض . فلماذا لا نلتمس طريقا آخر لحل ذلك الخلاف دون أن يكون ذلك الحل على حساب اسقاط القوانين ؟ ان الأمة

هى المرجع الأخير فى كل قانون يراد فرضه على البلاد . فلماذا لا نختصر الطريق ونمكن مجلس النواب من رغبته فى استفتائها اذا اقتنع بذلك ثلثا أعضائه؟ حتى إذا أعادت الأمة انتخابهم فى المجلس الجديد كان ذلك قضاء بصحة رأيهم والا كان العكس .

على أن ثلثى الاعضاء لن يلجأوا الى هذه الطريقة الا مدفوعين بحكم الضرورة القصوى . ولقد قيل ان مجلس النواب أخوف ما يكون من الحل . على أنكم اذا لم تقرروا ذلك ولجأ الثلثان الى الاضراب فقد تعطلت أعمال البرلمان جملة وأصبحت الحكومة مضطرة الى حل مجلس النواب . فدعوه إذن يحل نفسه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه الطريقة شديدة الخطر لأن فيها الغاء لسلطة مجلس الشيوخ على العموم . يقع الخلاف بين النواب والشيوخ وهؤلاء ملحوظ أنهم من طبقة خاصة . وانهم رجال قد اجتمعت لهم كفاءات فى مختلف الفنون . وأنهم اهل بصيرة بالأمور وتجربة . فرأيهم لابد أن يعتد به فى وجوه القوانين التى تسن للبلاد واقتراح حضرة على ماهر بك يجعل التقنين على الدوام فى يد النواب وحدهم . اذ كلما نجم الخلاف بينهم وبين الشيوخ عمدوا الى حل المجلس . ولقد يكون القانون المختلف عليه ضارا جدا ولكنه مزوق يخلب أنظار الجمهور ولا تنفذ بصيرته الا ما فيه من معايب فيعيد انتخاب أولئك النواب وكذلك ينفذ القانون .

المسئول عن تسيير الأعمال العامة هو الحكومة . وهى أكفأ الهيئات كلها على تقدير ما تقضى الضرورة به لتوجيه تلك الأعمال . فهى اذا لجأت يوما الى حل مجلس النواب فلأنها لا ترى مصلحة البلد مستطاعة بغير ذلك القانون الذى رفضه المجلس أو لا تراها مستطاعة فى ظل ذلك القانون الذى أقترح سنه .

والخلاصة أن فى طريقة حضرة على ماهر بك شلا لمجلس الشيوخ وقضاء على الضمانات التى للأمة فى الحكومة باعتبارها معالجة للأمور وفى مجلس الشيوخ باعتباره مجربا خبيرا بمواضع الصواب .

حضرة على ماهر بك — لست أرمى بهذا الاقتراح الى فض كل خلاف

بين المجلسين بهذا الأسلوب . على أنني لم ألحظ فيه حالة معينة انما أضع قاعدة عامة لها مزايا قد تكون هذه الصورة واحدة منها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه القاعدة لا يتصور تطبيقها الا فى حالة الخلاف بين المجلسين . أما عند الخلاف بين الحكومة والمجلس فان لها أن تتخذ ما هو مخول لها من حق الحل . وهى لاجئة اليه ان رأت فيه ضرورة ولا تدع المجلس حتى يحل نفسه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نريد من حضرة على ماهر بك أن يبين لنا طائفة من الفروض الأخرى التى تظهر فيها مزايا هذه القاعدة .

حضرة على ماهر بك — انما تكون الضمانة الدستورية أبلغ اذا تعددت أسباب التوازن بين القوى التشريعية . على أن ما أطلبه لا يخول مجلس النواب حقا جديدا . فلقد سبق لحضرتكم أن قررتم انه عند حل مجلس النواب واعادة الانتخاب يكون رأى المجلس الجديد قاطعا . لأن الأمر حينئذ يكون بمثابة استفتاء الأمة . هذا حق قررناه . واقتراحى لا يزيد على ذلك وتلك طريقة لحل خلافات كثيرة . على أن اشتراط طلب الثلثين ضمانة لا يستهان بها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى — كل هذا يحوم حول أمور نظرية .

حضرة على ماهر بك — أريد أن أعدد من وسائل حل الخلاف بين القوى التشريعية بقدر ما تصل اليه الاستطاعة . وأهم مظاهر هذا المبدأ فى العمل هو عند قيام الخلاف بين المجلسين على قانون .

حضرة محمد على بك — أنا معارض فى اقتراح حضرة على ماهر بك . وان أكبر مظهر من مظاهره كما يقول حضرة عبد العزيز بك شل مجلس الشيوخ والغاء رأيه كلما خالف مجلس النواب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اقتراح حضرة على ماهر بك . فتقرر بالأغلبية رفضه .

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النص التالى :

« للملك حق حل مجلس النواب »

مادة ٣٩ — للملك تأجيل انعقاد البرلمان على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٨ يونيه سنة ١٩٢٨ .

تلى مرسوم تأجيل انعقاد البرلمان شهرا وبعد تلاوته

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — أقترح أن ينص على أن الملك هو الذى يدعو البرلمان الى الاجتماع وله تاجيل انعقاده وله حل مجلس النواب ومع ذلك فلا يجوز

المـادة (٣٩) يقابلها:

المادة ٢ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٧٢ من دستور بلچيكا
والمادة ٢١ من دستور الدانمرك
والمادة ٨٠ من دستور اليونان
والمادة ٩ من دستور ايطاليا
والمادة ٣٠ فقرة ثانية من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٩٠ فقرة سابعة من دستور رومانيا

قرر الدستور للملك حق الحل على أنه أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ولكنه أراد أن يقلل من استعمال هذا الحق بقدر الامكان وأن يجعله الدواء الأخير اذا ما استعصى الداء فقرر للملك حق التأجيل اذ قد تكون فترة التأجيل خير علاج لتهدئة النفوس والتفاهم فى جو هادىء بعيد عن الجدل والانفعالات النفسية والخطب السياسية والمؤثرات المختلفة . كذلك أراد الدستور أن يهيىء للاعضاء فرصة للاتصال بناخبيهم لاستطلاع رأيهم ومبادلتهم المشورة كما أراد أن يمنح الحكومة وقتا قد تستنير فيه بما يبديه الرأى العام عن طريق الصحف والعرائض وغيرها من تأييد أو استهجان لما اعتزمت عمله مما قد يدعوها الى العدول عنه أو التمسك به إذا رأت أن الأمة تؤيدها فيما ذهبت اليه . لذلك كثيرا ما لجأت السلطة التنفيذية الى تأجيل البرلمان قبل حله — وفى مصر أجل البرلمان فى ٢٥ نوفمبر سنة ١٩٢٤ قبل أن يحل فى شهر يوليه وأجل فى شهر يوليه سنة ١٩٣٠ قبل أن يحل فى شهر اكتوبر — كما أجل فى شهر يناير سنة ١٩٣٨ قبل أن يحل فى شهر فبراير .

ونص الدستور الفرنسى على أن لرئيس الجمهورية تأجيل المجلسين — على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل عن ميعاد شهر على أن لا يحدث أكثر من مرتين فى دور الانعقاد الواحد » .

Le président peut ajourner les chambres. Toutefois l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois, ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session.

وكذلك نص دستور بلچيكا ودستور الدانمرك ودستور رومانيا ودستور ايطاليا ودستور تشيكوسلوفاكيا على مثل هذا الحكم مع اختلاف بسيط فى مدة التأجيل وفى تكراره .

أما دستور اليونان فقد جاء به نص يختلف بعض الشيء عن هذه النصوص فقرر لرئيس الجمهورية الحق فى تأجيل أعمال المجلسين مرة واحدة فى كل دورة على أن لا يزيد ذلك عن ثلاثين يوما سواء أكان هذا التاجيل قبل افتتاح الدورة أو فى أثنائها فتعطل الجلسات ولا يجوز أن يتكرر هذا التاجيل فى دور الانعقاد الواحد بدون قرار من المجلس .

Le president de la Republique a le droit, une fois seulement par session, de proroger les travaux des Chambres pour trente jours au plus, soit en ajournant leur ouverture, soit en suspendant leurs cours. La prorogation ne peut se répéter dans la même session sans decision de la Chambre.

أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٩ من مجموعة المحاضر .

ثم تلى القرار الخامس والستون وهذا نصه .

الملك هو الذى يدعو البرلمان الى كل اجتماع غير عادى وله تاجيل انعقاد البرلمان وله حل مجلس النواب ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا يمكن أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

حضرة محمد على بك — لا زلت على رأيى فى أن حل مجلس النواب لا يكون إلا بعد أخذ رأى مجلس الشيوخ .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وأنا أوافق حضرة محمد على بك فى ذلك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية بقاء المادة على حالها .

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص التالى :

للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

قال رئيس المجلس « بناء على ذلك يؤجل انعقاد المجلس شهرا على أن ينعقد من تلقاء نفسه فى الساعة السادسة من يوم السبت ٢٨ يوليه سنة ١٩٢٨ » . وكذلك تلى هذا المرسوم فى نفس التاريخ بمجلس الشيوخ .

مجلس الشيوخ جلسة ٣ يناير سنة ١٩٣٠ :

تلى مرسوم تأجيل انعقاد البرلمان شهراً ولم يتل فى مجلس النواب لاضطراب الجلسة واضطرار الرئيس لرفعها قبل تلاوته .

مادة ٤٠ — للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ :

اجتمع المجلسان بناء على المرسوم الصادر فى ٢٤ اكتوبر سنة ١٩٣٦ بدعوة البرلمان لدورة غير عادية لنظر معـــاهدة الصداقة

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أريد أن ينص على حكم يمتنع بمقتضاه أن يكون للملك سلطة تعطيل انعقاد البرلمان .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فى قانوننا القديم كانت الجمعية التشريعية تنعقد من تلقاء نفسها فى مواعيد محددة فى قانونها فلا مانع من أن ينص على أن البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه فى الأدوار العادية فى مواعيد مقررة .

المـادة (٤٠) تقابلها:

المادة ٢ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٧٠ من دستور بلجيكا
والمادة ٢٧ من دستور بلغاريا
والمادة ٢٠ من دستور الدانمارك
والمادة ٤٢ من دستور استونيا
والمادة ٢٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمواد ٦٨ و٦٩ و٧٠ من دستور النرويج
والمادة ٢٥ من دستور بولونيا
والمادة ٤٩ من دستور السويد
والمادة ٣٧ من دستور البانيا
والمادة ٣٣ من دستور لبنان
والمادة ٤٠ من دستور العراق

نص الدستور المصرى فى المـادة ٩٦ على أن الملك يدعو البرلمـان سنوياً الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر فاذا لم يُـدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور على أن يدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ومعنى ذلك أن دور الانعقاد العادى يبدأ عادة حوالى ٢٠ نوفمبر وينتهى فى أواخر شهر مايو على الأقل — ثم تبدأ العطلة البرلمانية. الا أن الدستور قرر للملك — عند الضرورة — دعوة البرلمان أثناء العطلة إذا حدث فى هذه الفترة دواع هامة وخطيرة ترى معها السلطة التنفيذية وجوب استشارة البرلمـان قبل البت فيها برأى — كما منح هذا الحق للاغلبية المطلقة لأعضـاء أى المجلسين. وبالرجوع الى تقاليدنا البرلمانية نجد أن السلطة التنفيذية لم تستعمل هذا الحق الا مرة واحدة وذلك بمقتضى المرسوم الصادر فى

دولة الرئيس — هل تقصد بذلك أن تقصر دعوة الملك البرلمان الى الاجتماع على الانعقاد غير العادى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا مانع من ابقاء النص على حاله ولكن ينص أيضا على أن البرلمان فى أدواره العادية ينعقد من تلقاء نفسه فى المواعيد المقررة فينصرف معنى النص الأول الى الاجتماع غير العادى.

والتحالف بين مصر وبريطانيا العظمى .

مجلس الشيوخ جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ :

دافع أحد الأعضاء

= ٢٤ اكتوبر سنة ١٩٣٦ بدعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى فى يوم الاثنين ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ لنظر معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر وبريطانيا العظمى .

أما حق الأعضاء فى دعوة البرلمان لدورة غير عادية فانه لم يستعمل الى اليوم — وفى الدورة غير العادية السالف ذكرها قدم أحد أعضاء مجلس الشيوخ استجوابا للحكومة ولكن مكتب المجلس رأى أن الدورة غير العادية قد خصصت لنظر مشروع المعاهدة فلم يدرج الاستجواب بجدول الأعمال — وفى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ — قام العضو مقدم الاستجواب ودافع عن نظرية « حق البرلمان أثناء الدورة غير العادية فى نظر كل ما يعن له من الأسئلة والاستجوابات والمشروعات وغير ذلك » — وعارضه فى هذا الرأى بعض الأعضاء — وأخيرا قرر المجلس احالة الموضوع الى لجنة الحقانية لدرسه وتقديم تقرير عنه للمجلس — وفى جلسة ٣٠ يناير سنة ١٩٣٧ قدمت اللجنة تقريرها الى المجلس وجاء فى نهاية هذا التقرير « ترى اللجنة انه فى أثناء اجتماع البرلمان لدور غير عادى يجب أن يخصص الوقت أولا لنظر المسائل التى من أجلها انعقد ذلك الاجتماع غير العادى فاذا ما انتهى منها جاز له النظر فيما قد يجد من أمور خطيرة تتطلب العرض فى دور غير عادى مما يدخل تحت نطاق المادة ٤١ من الدستور اذا وافق على ذلك المجلس » .

ونلاحظ على هذا التقرير ما يأتى : (١) ذهبت اللجنة الى تخصيص الوقت « أولا لنظر المسائل التى من أجلها انعقد ذلك الاجتماع » ولا شك أن اللجنة بايرادها هذا الشرط قد تغالت فى الاستنتاج دون أن تستند الى نص فى الدستور . بل انها باتباعها هذا الرأى تعطل حقا من أهم الحقوق الدستورية ألا وهو حق الرقابة المقررة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية والتى تتحقق باستعمال حق السؤال وحق الاستجواب وحق التحقيق .

فهى باشتراطها هذا الترتيب فى العمل قد رفعت الرقابة البرلمانية فى هذه الفترة مع أن المعلوم أن هذه الرقابة موجودة دائما حتى وقت العطلة وبالأولى تكون موجودة والبرلمان منعقد .

وهى بهذا التخصيص قد منحت السلطة التنفيذية حق التدخل فى جدول أعمال المجلس (ordre du jour) — ما دام للحكومة حق تحتيم البدء بنظر مشروعاتها أولا — مع أن هذا الجدول ملك المجلس وحده ينظمه كيف شاء ولا يستطيع كائن من كان أن يلزمه بنظر موضوع قبل غيره من الموضوعات . وفى هذا المعنى يقول العلامة ديجى « انه من المبادىء البرلمانية أن يكون المجلس سيد جدول أعماله يعدله ويغيره ويلغيه متى شاء وكيف شاء وأن هذا المبدأ له صفة دستورية » :

C'est un principe du droit parlementaire qu'une assemblée est toujours maitresse de son ordre du jour, qu'elle peut l'interrompre, le modifier, l'intervertir. Mais elle seule peut faire cela.

ويقول فى فقرة أخرى :

. . . le principe qui ayant le caractère constitutionnel . . .
Duguit Traite de Dr. Const. T. IV p. 35 et 46.

(٢) ولقد زجت اللجنة بالمادة ٤١ من الدستور فى هذا الموضوع دون مبرر ولاداع اللهم الا اذا أرادت أن تستدل بها على أن مايجوز عرضه على المجلس يجب أن تدعو الضرورة الى نظره قياسا على شرط الضرورة الوارد فى المادة ٤١ فيما يتعلق باستصدار مراسيم لها قوة القانون — ولكنه قياس مع الفارق — اذا صح أن نسميه قياسا لأن الأمر هنا لايتعلق باستصدار مراسيم فى غيبة البرلمان.

وبعد أن تناقش المجلس فى هذا التقرير رأى أن يرده الى اللجنة لاعادة بحثه. راجع نص التقرير صفحة ١٦٠ من الجزء الثانى فى هذا الكتاب .

عن حق المجلس فى نظر غير ما اشتمل عليه مرسوم الدعوة للدورة غير العادية	دولة الرئيس — الأولى أن يقصر النص على الدعوة الى الاجتماع غير العــــادى . موافقة عامة .	

== وفى جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٧ تقدمت اللجنة بتقريرها الثانى للمجلس الذى أعاده اليها بناء على طلب الحكومة (راجع نص التقرير صفحة ١٦٢ من الجزء الثانى فى هذا الكتاب) .

وقبل تقديم هذا التقرير — تعرض المجلس لبحث الموضوع فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ وذلك بمناسبة اعتراض أحد الأعضاء على صرف الحكومة لمبلغ بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦ مع ان البرلمان كان مجتمعا فى هذا التاريخ ورد عليه وزير المالية بأنه « لما أرادت الحكومة فتح هذا الاعتماد الاضافى كان البرلمان مجتمعا فى دور غير عادى وكان مجتمعا بنص المرسوم لغرض بحث المعاهدة المصرية الانجليزية . . . وبحثت المسألة فى مجلس الوزراء . . . وكان الرأى غير مستقر فرأينا أن نحيل الأمر الى قلم قضايا الحكومة فاقام لنا الدليل من السوابق الدستورية فى البلاد الأخرى على أنه لا يجوز لنا ان نتقدم الى مجلس النواب فى دور غير عادى عقد لغرض خاص بأمر آخر غير الذى حدد فى المرسوم الصادر بدعوته الى هذا الانعقاد » —

كان هذا هو رأى الحكومة فى فبراير سنة ١٩٣٧ ولكنها عدلت عن هذا الرأى وقررت فى مجلس النواب فى جلسة ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ على لسان رئيسها أن « الحكومة تنضم للرأى القائل بان للمجلس الحق فى ان يستعمل سلطته الدستورية لرقابة الحكومة والنظر فى كل ما يعن لحضرات الأعضاء من الآراء أثناء الدورة غير العادية » ثم قرر المجلس احالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية لبحثه. وقبل أن تقدم اللجنة تقريرها الى المجلس أعلن سعادة رئيس مجلس النواب (الدكتور أحمد ماهر) رأيه فى مذكرة قيمة ضمنها حججا تؤيد الرأى القائل بعدم جواز نظر أى شىء خلاف ما دعى البرلمان لاجله .

بدأ سعادته المذكرة ببحث الحكمة التى قصدها المشرع من العطلة البرلمانية فشرح ذلك شرحا وافيا ولكنه لم يبين لنا مدى سلطة البرلمان فى زمن العطلة — هل هو مسلوب السلطة مسلوب الرقابة ؟ هذا ما لا يمكن التسليم به مطلقا — والمتفق عليه بين رجال الفقه الدستورى ان سلطة البرلمان ورقابته لا تنقطع طوال الفصل التشريعى legislature الا أنها تخمد بين الدورة والدورة — بدليل أن الهيئة تجتمع فى الحال اذا بدا لأغلبيتها أن فى الأمر ما يدعو الى محاسبة الحكومة على عمل أتته أو لتكليفها بعمل تقوم به .

واذا قلنا بغير ذلك ساوينا بين العطلة والتعطيل وهذا قول غير مفهوم . ومادمنا قد اعترفنا للبرلمان برقابة ولو معنوية أثناء عطلته فكيف لانعترف له أثناء انعقاده برقابته الفعلية سواء أكانت الدعوة للانعقاد موجهة اليه من الحكومة أم بناء على رغبة أغلبية أعضاء أى المجلسين . ولا يمكن تقييد هذا الحق الا بنص صريح كذلك النص الذى ورد فى الدستور السويدى .

Le roi pourra toutefois convoquer le Riksdag en session extraodinaire dans l'intervalle de deux sessions ordinaires. Seuls peuvent être traitées en session extraordinaire les affaires qui ont donné lieu à la convocation du Riksdag ou celles qui lui sout autrement soumises par le roi, êt aussi toutes les questions se rattachant à ces affaires d'une maniere Inseparable..

وترجمته « وللملك أن يدعو البرلمان الى دورة غير عادية فيما بين أدوار الانعقاد العادية — ولا يمكن أن يبحث المجلس أثناء الدورة غير العادية الا ما جاء فى أمر دعوته أو ما يعرض عليه بقانون أو ما يتصل بهذه المسائل اتصالا وثيقاً » .

وكذلك ورد مثل هذا الحكم بدستور البانيا أيضا مادة ٣٧ .

"…. il se reunit aussi en session extraordinaire, quand il est convoqué par le roi. En de semblables sessions il n'y a d'autres discussion que celles des questions fixes par le pouvoir executif dans le decret de convocation".

وترجمته « ويجتمع أيضا (البرلمان) فى دورة غير عادية بناء على دعوة الملك . وفى هذه الدورات لايتناقش فى غير المسائل المحددة فى مرسوم دعوته للاجتماع » .

وكما ورد هذا الحكم بدستور لبنان مادة ٣٣ . ودستور العراق مادة ٤٠ .

ولقد حاولت مذكرة سعادة رئيس مجلس النواب أن تفرق بين الأحوال المختلفة للاجتماعات غير العادية — تلك الأحوال ==

وفى صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — يلتئم البرلمان كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر لعقد جلساته العادية ويمتد دور انعقاده الى آخر شهر ابريل من السنة التالية . ويجوز عند الضرورة دعوة البرلمان الى الاجتماع بصفة غير عادية . ومدة انعقاده تحدد فى أمر الدعوة .

موافقة عامة :

من الاعمال وعارضه بعض الأعضاء فى ذلك — فقرر المجلس إحالة الموضوع على لجنة الحقانية لدرسه وتقديم تقرير عنه .

= النصوص عليها فى المادتين ٤٠ و ٤١ من الدستور وهى (١) أما بناء على رغبة الملك ولا تكون الا عند الضرورة (٢) اذا أصدرت الحكومة مراسيم لها قوة القانون فى فترة العطلة (٣) اذا طلب ذلك أغلبية أعضاء المجلسين .

فقالت « وظاهر من مقارنة هذه الحالات الثلاث بعضها بالبعض ان الحالتين الأولين تختلفان اختلافا جوهريا عن الحالة الثالثة وهو ما نميل الى اعتباره أساسا للنتائج التى نستخلصها ونصل اليها فى تفسيرها وتحديد مدلولها — وذلك أنه بينما حدد الدستور فى الحالتين الأولين الغرض من اجتماع البرلمان فى هذه الدورة نراه أطلق فى الحالة الثالثة الأمر اطلاقا من غير تحديد أو تقييد . ومن رأينا أنه فى الحالتين الاولين لا يمكن بحال من الاحوال أن ينظر البرلمان فى دوراته غير العادية الا فيما دعى من أجله وحدد فى مرسوم الدعوة . أما فى الحالة الثالثة فيجوز أن يجتمع البرلمان بموجب مرسوم مطلق النص صدر بناء على طلب أغلبية أى المجلسين وفى هذه الحالة ينظر البرلمان فى سائر ما يعرض له أو لأحد أعضائه أو للحكومة من المسائل » .

وعلى هذه التفرقة بنت المذكرة كل ما وصلت اليه من نتائج — وبناء عليها أيضا رأت المذكرة أنه لا يمكن القياس على السوابق فى فرنسا وبلجيكا لأن حق الرئيس الأعلى للدولة فى كليهما لم يقيد بضرورة — كالحالة الأولى — أو بسبب معين بالذات — كالحالة الثانية .

ولقد تناولت لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب هذه الحجج بالرد فقالت فى تقريرها المقدم للمجلس بجلسة اول نوفمبر سنة ١٩٣٧ (راجع نص التقرير صفحة ١٦٨ من الجزء الثانى فى هذا الكتاب) . « ولا ترى اللجنة فى اغفال هذين الدستورين لعبارة «عند الضرورة» أية أهمية فى الموضوع اذ المفروض والطبيعى ان لاتعمد الحكومة الى عقد البرلمان فى فترة العطلة الا لضرورة فهذه الضرورة ان لم يقتضها هناك النص اقتضاها العقل والا كان عمل الحكومة استخفافا مجردا عن الفطنة والحكمة — وليس أدل على ذلك من أن علماء الفقه الدستورى فى فرنسا لم يفهموا نصهم الا على هذا الوجه الذى قررناه فبينوا فى شروحهم أن الدعوة انما تكون طبعا عند قيام الضرورة » .

وقد انتهت اللجنة فى تقريرها الى عدم اعتبار المجلس مقيدا بالأعمال التى وردت فى مرسوم الدعوة . ووافقها المجلس على هذا الرأى. وبهذه المناسبة نقول ان نص الدستور المصرى جاء أكثر تساهلا فى طلب الدعوة من الدستور الفرنسى فلم يشترط الا أغلبية أعضاء أحد المجلسين فى حين استلزم النص الفرنسى أغلبية اعضاء كل من المجلسين .

Le president de la Republique prononce la cloture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorite absolue des membres composant chaque chambre.

وينص الدستور المصرى على :

"... . cette convocation aura egalement lieu quand elle est demandée par petition signée par la majirité absolue des membres composant l'une ou l'autre des deux chambres.

من هذا نرى أن الدستور المصرى قد خطا خطوة أوسع نحو تمتع السلطة التشريعية بحق دعوة نفسها الى الاجتماع فلم يشترط أغلبية كل من المجلسين بل اكتفى بأغلبية أحدهما — وما دام لهذه الأغلبيــة حق طلب الانعقاد للنظر فى موضوع تراه جديرا بذلك أفلا يكون لهــا حق نظر هذا الموضوع اذا كانت مجتمعة بالفعل ؟ لاشك أن الجواب على ذلك لا يمكن أن يكون الا بالايجاب ولا شك كذلك انه لا يمكن حرمانها من هذا الحق دون وجود نص صريح كالذى ورد بالدساتير التى سبق ذكرها . =

وفى جلسة ٣٠ يناير سنة ١٩٣٧ : قدمت اللجنة تقريرها الى المجلس (راجع نص التقرير فى صفحة ١٦٠ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) وقرر المجلس اعادته للجنة .

اللجنة العامة لوضع الدستور صفحة ٣٣ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الثامن والثلاثون وهذا نصه :

« يجوز عند الضرورة دعوة البرلمان الى اجتماع بصفة غير عادية ومدة انعقاده تحدد فى آخر الدعوة » .

وفى صفحة ٥٩ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية

حضرة على ماهر بك — كما أن للملك أن يدعو البرلمان الى اجتماع غير

= هذا وقد جرى العمل فى فرنسا على أن البرلمان عندما يدعى للاجتماع يكون له مطلق الحرية فى بحث أى موضوع يشاء «أوجين پيير ص ٥٣٣ بند ٤٩٩» .

وبهذه المناسبة نقول ان دستور سنة ١٩٣٠ قد عدل هذا النص فاشترط قيام « الضرورة » أيضا عند طلب الأعضاء للاجتماع. كما اشترط أن توقع عريضة طلب الاجتماع الأغلبية المطلقة للاعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين . وعللت المذكرة التفسيرية هذا التغيير بما يأتى « ومن هذه الأمور أن لجنة الدستور تناقشت طويلا فيما اذا كان يجب أو لا يجب النص على حق أعضاء البرلمان فى طلب دور انعقاد غير عادى واستشهد فى هذا الشأن بالدستور الفرنسى . فلما جاء دور التحرير لم يشترط فى هذا الطلب الا الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين مع أن الدستور الفرنسوى يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين ولا يتبين من المناقشة التى دارت فى هذا الصدد علة هذا الاختلاف مما قد يدل على أنه حصل سهوا . والواقع أنه لاوجه له . ولذلك يجب أن يصحح الحكم المصرى (مادة ٤٠) ليشبه الحكم الفرنسوى كما يحسن أن يشار الى قيام الضرورة بالنسبة لطلب الأعضاء أيضا لا ليسهل على السلطة التنفيذية أن ترفض الاجتماع غير العادى بحجة عدم الضرورة اذا طلبته الأغلبية المطلقة لكل من المجلسين ولكن ليستشعر كل عضو يوقع على الطلب انه ليس حقا مطلقا بل هو مشروط بالضرورة الماسة »

و اذا قارنا الدستور المصرى بالدساتير الأوربية لوجدنا أن بعض هذه الدساتير قد منح الملك وحده حق دعوة البرلمان لدور غير عادى — كدستور بلجيكا مادة (٧٠) ودستور بلغاريا مادة (٢٧) ودستور الدانمارك مادة (٢٠) ودستور النرويج مادة (٧٠).

(art 70 const. Belg.) Le roi a le droit de convoquer extraordinairement les chambres.

ومنح البعض الآخر هذا الحق لرئيس المجلس او لمكتب المجلس كدستور استونيا مادة ٤٢ فقد نص على أن لمكتب المجلس أن يدعو المجلس لاجتماعات غير عادية اذا دعت الضرورة . وواجب عليه أن يدعوه للاجتماع اذا طلبت الحكومة منه ذلك أو طلبه ربع الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس .

"Le bureau de l'assemblée d'Etat peut convoquer celle-ci en séances extraordinaires si les circonstances l'exigent. Il y est obligé si la demande en est faite par le gouvernement de la Republique ou un quart des membres de l'assemblée d'Etat.

وقرر دستور تشيكوسلوفاكيا فى الفقرة الثانية من المادة ٢٨ ان لرئيس الجمهورية حق دعوة المجلسين الى اجتماع غير عادى اذا دعت الضرورة — واذا طلبت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب أو مجلس الشيوخ من رئيس الوزراء دعوة المجلسين وبينوا فى الطلب موضوع المناقشة — ورئيس الجمهورية ملزم باجابة هذا الطلب على أن يكون الاجتماع فى ظرف خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم الطلب واذا لم يفعل يجتمع المجلسان فى الخمسة عشر يوما التالية بناء على دعوة من رئيسيهما » .

Outre ces sessions, le president convoque les chambres en séances extraordinaire, selon la necessité. Si la majorité absolue des membres de la chambre de deputés ou du Sénat en fait la demande au président du conseil en indiquant l'objet de la discussion, le président de la Republique est tenu de convoquer les chambres, de telle façon qu'elles se reunissent dans un delai de quinze jours à dater du jour de la demande ; s'il ne le fait pas, les deux Chambres se réunisseut en même temps, dans les quinze jours suivants, sur l'appel de leurs presidents respectifs.

عادى فانى أقترح كذلك أن يدعى البرلمان الى اجتماع غير عادى إذا طلب ذلك عدد مخصوص من أعضاء أى المجلسين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ينبغى قبل أخذ الرأى على هذه الاضافة بيان العدد الذى يصح منه هذا الطلب . وهل فى هذه الحالة يكون الاجتماع مطلقا أم خاصا بمسألة أم مسائل معينة تحدد فى نفس الطلب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

حضرة محمود أبو النصر بك — ما دامت أغلبية أحد المجلسين كافية لعقد البرلمان فأنا أرى أن يشترط لصحة الطلب أن يقدم من ثلثى أحد المجلسين على الأقل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وأنا أرى اشتراط أغلبية ثلاثة أرباع أحد المجلسين .

حضرة محمد على بك — لست أرى حاجة الى اشتراط أغلبية خاصة مطلقا فان العبرة بالموضوع نفسه وذلك مرجعه فى النهاية الى ما شرطه الدستور من توفر الأغلبية مطلقة كانت أو خاصة بحسب المسائل المعروضة فى كل من المجلسين .

حضرة على المنزلاوى بك — هذه مادة جديدة ويجب أن تترك لهيئة اللجنة الفرصة الكافية لتدبرها وتبين وجوه الرأى فيها .

حضرة زكريا نامق بك — هذه مسألة يجب أن تحاط بكثير من القيود بحيث تكون صعبة التنفيذ . لأن طلب عقد البرلمان فى غير وقت الانعقاد لا يكون إلا لأمر خطير . والمفروض فى هذه الحالة أن الحكومة لا ترى حاجة تدعو الى عقده . فتحرك بعض الاعضاء من أنفسهم لهذا لا يتصور الا للرغبة فى احداث أمور استثنائية خطيرة وذلك حقيق بالاحتياط التام . فأقترح ألا يعقد البرلمان فى هذه الحالة إلا إذا طلب ثلثا الأعضاء فى كل من المجلسين معا .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لا غضاضة على الحكومة ولا على الأمة من أن يعقد البرلمان اجتماعا غير عادى بطلب أحد المجلسين وليس فى الأمر أى إخلال بالنظام . وأرى أنه يكفى طلب ثلثى أحد المجلسين .

وفى جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٧ تقدمت اللجنة الى المجلس بتقريرها الثانى الذى أعيد اليها بناء على رغبة الحكومة (راجع نص التقرير فى صفحة ١٦٢ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وفى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ : اعترض أحد أعضاء مجلس الشيوخ على الحكومة لصرفها مبلغ ٢٠٠٠٠ جنيه بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦ دون اذن البرلمان مع أن البرلمان كان منعقدا فى دور غير عادى لنظر المعاهدة المصرية الانجليزية فرد عليه وزير المالية بأن البرلمان كان مجتمعا لغرض خاص هو بحث المعاهدة وأن مجلس الوزراء بحث مسألة جواز التقدم للبرلمان بشىء غير المعاهدة وكان الرأى غير مستقر فرأى المجلس أن يحيل الأمر الى قلم قضايا الحكومة الذى أفتى بعدم جواز ذلك .

حضرة محمود أبو النصر بك — القانون الفرنسى يشترط طلب الأغلبية المطلقة لكل مجلس من المجلسين معا (وتلا نص القانون الفرنسى مؤيدا لذلك).

حضرة على ماهر بك — أرى أن نضم الطريقة الفرنسية الى الطريقة التى اقترحتها بحيث يجب عقد البرلمان متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة فى كل منهما معا أو طلب أحدهما بأغلبية الثلثين.

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء.

فتقرر بالأغلبية الأخذ بحكم القانون الفرنسى بمعنى أنه يجب اجتماع البرلمان اجتماعا غير عادى متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة فى كل من المجلسين

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر تليت المادة ١٠ ونصها

« للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلبت ذلك أغلبية أى المجلسين ».

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لا أدرى لماذا يحرم الملك من الحق فى دعوة البرلمان للاجتماع فى الادوار العادية كما هو المتبع فى الدساتير الأخرى.

معالى احمد طلعت باشا — لم يكن له هذا الحق فى عهد الجمعية التشريعية

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ليس الغرض حرمان الملك من ميزة بدليل اننا جعلنا له فى كل سنة أن يفتتح البرلمان. وغاية الأمر أننا لا نريد أن نفقد حقا سبق لنا أن اكتسبناه.

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء.

فتقرر بقاء النص على ما هو عليه.

وفى صفحة ١٣٨ من مجموعة المحاضر تليت المادة الثامنة فى مشروع الفرع الثالث الخاص بتقرير أحكام عامة للمجلسين ووافقت عليه الهيئة بالاجماع وهذه المادة تقرر ما يأتى « عند دعوة البرلمان إلى الاجتماع بصفة غير عادية تحدد مدة انعقاده فى أمر الدعوة ».

وفى جلسة ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧: صرح رئيس الحكومة فى مجلس النواب أن الحكومة تنضم للرأى القائل بأن للمجلس الحق فى أن يستعمل سلطته الدستورية لرقابة الحكومة والنظر فى كل ما يعن لحضرات الأعضاء من الآراء أثناء الدورة غير العادية.

وفى جلسة أول نوفمبر سنة ١٩٣٧: وافق مجلس الشيوخ على تقرير لجنة الحقانية كما وافق مجلس النواب على تقرير لجنة الشؤون الدستورية. وقد اتفقت اللجنتان على أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد فى الدعوة لا يمنع من نظر أية مسألة اخرى.

(راجع نص التقرير الأول صفحة ١٦٥ ونص التقرير الثانى صفحة ١٦٨ من الجزء الثانى من هذا الكتاب).

مادة ٤١ — اذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور و يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى و عرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض او لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القوانين .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح أن ينص على أنه اذا حدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد من الضرورات ما يستدعى الاسراع ولا يحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان للاجتماع بصفة استثنائية فللملك أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون وهذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان فى أول اجتماع له .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٧ أغسطس سنة ١٩٢٦ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الشئون الدستورية عن المراسيم بقوانين التى صدرت

المادة ٤١ يقابلها:
- المادة ٣ من قانون ايطاليا الدستورى الصادر فى ٣١ يناير سنة ١٩٢٦ (قانون رقم ١٠٠)
- والمادة ٢٥ من دستور الدانمرك .
- والمادة ٤٤ من دستور بولونيا
- والمادة ٢٣ ، والمادة ٤٠ من دستور ساكس
- والماده ٢٦ ، والمادة ٥٥ من دستور بروسيا
- والمادة ٧٧ من دستوراليونان
- والمادة ٤٧ ، والمادة ١٢٥ من دستور بلغاريا

قرر الدستور المصرى حق التشريع للملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب (مادة ٢٤) ، كما نص فى المادة ٢٥ على أن « لا يصدر قانون الا اذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » .

ثم نص فى المادة ٤١ على استثناء لحكم المادتين سالفتى الذكر اذ منح السلطة التنفيذية حق اصدار مراسيم لها قوة القانون — ولما كان هذا الحق عظيم الأثر فقد قيده الدستور بقيود عديدة واشترط لاستعماله شروط معينة :

الشرط الأول : من حيث وجوب توفر ظرف خاص : فقد نصت المادة ٤١ على أنه «اذا حدث . . ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير » — فيجب اذن أن تلازم الضرورة أو الحاجة الماسة صدور كل تشريع من هذا النوع كما يجب أن تكون السلطة التنفيذية قد فوجئت بوقوع هذا الظرف الذى يستلزم علاجا سريعا لا أن تكون قد انتهزت فرصة العطلة البرلمانية لاصدار هذا التشريع — سعيا منها فى الهروب من الرقابة البرلمانية ولو لأمد قصير . =

والبرلمان معطل — كما وافق مجلس الشيوخ على تقرير لجنته أيضا بجلسة ١٨ أغسطس ومضمون التقريرين « ان جميع المراسيم بقوانين الصادرة من تاريخ حل مجلس النواب الذى حصل فى ٢٤ ديسمبر

اللجنة العامة لوضع الدستور صفحة ٦٠ من مجموعة المحاضر

تلى القرار السادس والستون وهذا نصه :

إذا حدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد من الضرورات ما يستدعى الاسراع ولا يحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان للاجتماع بصفة استثنائية فللملك أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون . وهذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان فى أول اجتماع له .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

= يؤيد هذا الرأى ويعززه أن اللجنة العامة لوضع الدستور اشترطت فى النص الذى وضعته ما يأتى « اذا حدثت بين أدوار الانعقاد من الأمور ما يوجب الاسراع الى اتخاذ احتياطات بالمحافظة على الأمن أو لدرء خطر يهدد الدولة وكانت لا تحتمل التأخير الى الاجتماع بصفة غير عادية . . . »

وظاهر أن النص اشترط قيام الظرف الخاص فى الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد — ومعنى هذا أن السلطة التنفيذية تكون قد فوجئت بقيامه فى هذه الفترة . كذلك رأت اللجنة أن يكون هذا الأمر من الأحداث الهامة التى تهدد الأمن العام أو كيان الدولة وزادت شرطا هاما آخر وهو أن لا يحتمل علاج هذه الأمور التأجيل لاجتماع البرلمان بصفة غير عادية — أى لا يحتمل التأخير يوما أو يومين .

الشرط الثانى : من حيث الزمن فقد قصر الدستور استعمال هذا الحق على فترة « ما بين أدوار الانعقاد »

" Dans l'intervalle des sessions du parlement "

والمقصود بذلك العطلة العادية التى تمضى بين دورة وأخرى (عادية أو غير عادية) .

الشرط الثالث : من حيث عدم مخالفة الدستور : فلا يجوز لهذه المراسيم أن تعتدى على الدستور أو تخالفه فقد ورد بالنص « بشرط ألا تكون مخالفة للدستور » — فمثلا لا يجوز أن تصدر السلطة التنفيذية مرسوما بقانون معدلا للدين العام .

الشرط الرابع : من حيث وجوب دعوة البرلمان فى الحال : فقد استلزم الدستور دعوة البرلمان لدورة غير عادية لعرض هذه المراسيم عليه — وجاء فى النص الفرنسى للمادة وجوب دعوة البرلمان لدورة غير عادية فى الحال immediatement

ويلاحظ أن هذه المراسيم ولو أنها تكتسب صفة القانون بمجرد صدورها الا أن هذه الصفة وقتية يزول ما يكون لها من قوة القانون اذا لم تعرض على البرلمان حين انعقاده أو لم يقرها أحد المجلسين ومعنى ذلك أنها لا تستلزم لالغائها صدور قانون خاص .

تطبيق المادة ٤١ :

استند الى نص المادة ٤١ من الدستور فى استصدار بعض مراسيم بقوانين وكان هذا الاستناد خطأ محض فى بعض الأحوال كما كان عين الصواب فى البعض الآخر وكان يحتمل التخطىء والتصويب فى البعض الثالث . ففى أثناء دور الانعقاد العادى الثانى للبرلمان الذى بدأ يوم ١٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤ أجل البرلمان شهرا بمقتضى المرسوم الصادر فى ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٤ ثم صدر مرسوم بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بحل مجلس النواب — واجتمع المجلس الجديد فى ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ وصدر المرسوم بحله فى اليوم ذاته — وظلت الحياة النيابية معطلة حتى أعيدت فى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦ — وفى فترة التعطيل هذه صدرت عدة مراسيم بقوانين استندت الحكومة فى اصدارها الى المادة ٤١ . فهل كان هذا الأستناد صحيحا ؟

الجواب عن ذلك نقول : سبق أن ذكرنا أن حكم المادة ٤١ هو فى الواقع استثناء من المبدأ الأساسى للتشريع الذى فصلته المادتين ٢٤ ، ٢٥ من الدستور — ومن القواعد المقررة أن حكم الاستثناء لا يقبل التوسع ولا يصح القياس عليه — اذ التوسع فيه قد يهدم الأصل المستثنى منه — وقد سبق أن ذكرنا ضمن القيود التى اشترطها الدستور ، قصر حق التشريع على فترة « ما بين =

سنة ١٩٢٤ لغاية انعقاد البرلمان فى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦غيردستوريةوباطلة

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر تلى النص التـــالى ووافقت عليه الهيئة .

مادة ١١ — اذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أمور توجب الاسراع

أدوار الانعقاد » — ولا يمكن أن نقول ان واضعى الدستورقصدوا بقولهم « فيما بين أدوار الانعقاد » الفترة التى يكون البرلمان فيها معطلا . لأن فترة الحل هى الفترة الواقعة بين فصلين تشريعيين أو بين هيئتين تشريعيتين مختلفتين (وفرق كبير بين الفصل التشريعى والدورة ، فالفصل التشريعى يشمل عدة دورات) . يؤيد ذلك أيضا أن النص الذى اقترحه رئيس لجنة الدستور على اللجنة جاء به « انه اذا حدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد... » وظاهر من هذا أن اللجنة قصدت العطلة العادية .

ولما رأى المشرع أن فترة ما بين أدوار الانعقاد لا يمكن أن تتسع فتشمل فترة التعطيل نص صراحة فى دســتور سنة ١٩٣٠ على حالة الحل اذ قال « اذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد أو فى فترة حل مجلس النواب . . . » .

وقد يتساءل البعض هل تشمل عبارة « فيما بين أدوار الانعقاد » حالة تأجيل البرلمان ؟

والجواب عن ذلك نقول ان التأجيل لا يعتبر فضا لدور الانعقاد بل يظل الدور مستمرا وقائما والبرلمان حين يعود لعقد جلساته بعد فترة التأجيل لا يبدأ دورة جديدة بل يتمم نفس الدورة القائمة .

وبناء على ذلك فلا يتوفر لدينا فترة تقع بين دور انعقاد وآخر . وعليه فلا يجوز للسلطة التنفيذية أن تصدر فى فترة التأجيل مراسيم لها قوة القانون بالاستناد الى المادة ٤١ .

وحدث عند ما عرضت الحكومة على البرلـــان المراسيم بقوانين الصـــادرة فى الفترة بين ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ ، ١٠ يونيو سنة ١٩٢٦ — أن أحال كل من المجلسين هذه المراسيم على لجنـــة الشؤون الدستورية به لبحثها واتفقت اللجنتان على أن الحكومة لا يجوز لها اصدار مراسيم لها قوة القانون فى فترة التعطيل وان المادة ٤١ لا تنطبق على حالة اصدار هذه المراسيم ولذلك فان القوانين المعروضة عليهما « باطلة بطلانا أصليا فى منفعة الدستور » — غير أن تعميم حكم البطلان على نتائج كثير من هذه المراسيم قد يترتب عليه ضرر بليغ بالمصالح العـــامة وحقوق الأفراد وهو ما لا يصبح تعرض البلاد له — لذلك رأت اللجنتان أن حكم هذا البطلان يسرى على نتائج مراسيم مبينة فى كشف خاص — وفيما عداها يصدر به قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صـــدورها ما لم يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها — وبالفعل صدر القانون رقم ٢ لسنة ١٩٢٦ وقد وافق المجلسان على احالة المراسيم بقوانين التى اعتبرها هذا القـــانون صحيحة على اللجان لبحثها (راجع تقرير لجنتى الشؤون الدســـتورية بمجلسى النواب والشيوخ صفحة ٣٤ وصفحة ٣٩ من الجزء الثانى من هذا الـــكتاب) .

وفى ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ صدر الأمر الملـــكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بحل مجلس النواب ومجلس الشيوخ وتعطيل الحياة النيابية لمدة ٣ سنوات قابلة للتجديد — وجاء فى هذا الأمر « أما السلطة التشريعية فى فترة الثلاث سنين المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها الانتخابات فسنتولاها طبقا لحـــكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بواسطة مراسيم لها قوة القانون » وصدرت فى هذه الفترة عدة مراسيم بقوانين تطبيقا للفقرة الثالثة من المادة الأولى من الأمر المذكور وعند اجتماع البرلمان فى ١١ يناير سنة ١٩٣٠ عرضت الحـــكومة تلك الاجراءات التشريعية على البرلمان — وشرعت اللجان فى درسها — ورأت لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب عدم الموافقة على تسعة من هذه المراسيم ووافقها المجلس على ذلك فى ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠

غير أن لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ رأت أنه لا يكفى أن يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة على أحد المراسيم المذكورة ليصبح ملغى واقترحت على المجلس القيام باجراء تشريعى لابطال هذه القوانين وعللت ذلك بقولها « ولـــكنها ترى (أى اللجنة) من جهة أخرى أنه يجب اشتراك مجلسى الشيوخ والنواب فى تقدير نتائج هذه المراسيم ولا يكفى لسقوطها أو لسقوط بعضها وزوال ما يترتب عليهـــا من آثار قرار من أحد المجلسين لأن هذه المراسيم لم تعرض على المجلسين باعتبار أنها مراسيم بقوانين صدرت صحيحة استنادا الى المادة ٤١ من الدستور حتى يجوز لأحد المجلسين أن يتمسك بحقه فى اسقاطها بمجرد اعلانه عدم اقرارها وانما عرضت على المجلسين معـــا لأنها من الاجراءات التشريعية التى يحتم الدستور صدورها بقانون يقرره البرلمان »

(راجع نص تقرير لجنـــة الشؤون الدستورية بمجلس النواب صفحة ٤٦ ونص تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ صفحة ٥٣ من الجزء الثانى من هذا الـــكتاب) .

بطلانا أصليـــا احتراما لأحكام الدستور — وأن حكم هـذا البطلان يسرى

ولا تحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان الى الاجتماع بصفة غير عادية فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان فى أول اجتماع له .

= وصرح وزير الحقانية فى نفس الجلسة أنه موافق على رأى اللجنة وأعلن مقرر لجنة الحقانية أنه اتصل بلجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب وأنها توافق أيضا على هذا الرأى . وقد قدمت الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب ولـكنه لم يتمكن فى نظره لصدور المرسوم بتأجيل البرلمان شهرا ثم صدور مرسوم آخر بفض الدورة . وأخيرا صدر الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بوضع نظام دستورى جديد وبحل مجلس الشيوخ والنواب . ونصت المادة السادسة « ان كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام ، وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع التى كانت متبعة حتى نشر أمرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ وكل ما قررته المراسيم التى أعتبرها قانون رقم ٢ لسنة ١٩٢٦ فى حكم الصحيح من الأحكام ، يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على ألا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين من الدستور بشأن عدم سريان القوانين على الماضى وكل الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من الأعمال والاجراءات طبقا للاصول والأوضاع التى قررها أمرنا رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ تبقى كذلك نافذة بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من الحق المتقدم ذكره فى الفقرة السابعة وتظل نتيجة آثارها غير مقطعة الحكم فى الماضى » .

وجاء فى المادة ٣ من هذا الأمر « انه من تاريخ نشر الدستور الجديد وقد نشر فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٠ — والى حين انعقاد البرلمان يتولى الملك بواسطة وزرائه — السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان بمقتضى الدستور — بمراسيم لها قوة القانون — كما قرر وجوب عرض جميع المراسيم بقوانين التى صدرت فى غيبة البرلمان — أى منذ ٢١ يونيه سنة ١٩٣٠ — حتى اجتماع البرلمان الجديد على المجلسين فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل — وقرر أنه لا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو تعدل الا بقانون — وقد عرضت جميع هذه المراسيم بقوانين على البرلمان فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٣١ فاقرها .

وفى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ صدر الأمر الملكى رقم ٦٧ بالغاء دستور سـنة ١٩٣٠ وقد جاء فى هذا الأمر « الى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى الذى يحل محل النظام المشار اليه فى المادة الأولى تتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن كما نتولى السلطة التنفيذية . . . » — وذكرت المادة ٤ من هذا الأمر « تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول — فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل ولا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو تعدل الا بقانون » .

ولما صدر الأمر الملكى رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ باعادة دستور سنة ١٩٢٣ قرر استبقاء المادة الرابعة من الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنه ١٩٣٤ واستمرار العمل بها الى تاريخ انعقاد البرلمان .

وبناء على هذين الأمرين الملكيين صدر فى عهد وزارتى توفيق نسيم باشا وعلى ماهر باشا حتى انعقاد البرلمان فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ مايقرب من ٣٠٠ مرسوما بقانون .

وفى يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦ قدمت الحكومة (وزارة على ماهر باشا) الى مجلس النواب ومجلس الشيوخ بيانا بهذه المراسيم . ولـكنها لم تودع تلك المراسيم المجلسين — ولذلك اعتبر هذا العرض ناقصا (راجع نص تقرير لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب صفحة ١٧٧ من الجزء الثانى من هذا الكتاب ونص تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ صفحة ٥٩) .

ويلاحظ أن هناك فرقا بين الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ والأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ — فان الأول جاء خلوا من اشتراط وجوب عرض المراسيم بقوانين على البرلمان عند عودة الحياة النيابية وبالتالى لم يبين طريقة الغائها أى هل يكفى معارضة أى المجلسين فيها أم يجب صدور قانون بهذا الالغاء لذلك ثار الخلاف الذى سنفصله بعد .

فى حين أن الأمر الملكى الثانى أوجب عرضها على البرلمان كما نص على وجوب أن يكون النسخ والتعديل بقانون .

وفى ١٤ أكتوبر سنة ١٩٣٧ صدر مرسوم بدعوة البرلمان لاجتماع غير عادى فى يوم السبت ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ « لنظر =

وفى صفحة ١٨٦ من مجموعة المحاضر أثار أحد الاعضاء المناقشة الآتية بخصوص هذا النص :

على نتائج المراسيم بقوانين المبينة بالكشف المرافق بالتقرير — وفيما عداها

= المراسيم بقوانين التى صدرت بعد انتهاء دورانعقاده الأخير والمبينة بالكشف المرافق وكذا التى تصدر بعد تاريخ هذا المرسوم وتتعلق بتطبيق النظام الجديد للمحاكم المختلطة » .

ولعل هذه الدعوة هى التطبيق الوحيد الصحيح فى الحياة البرلمانية فى مصر الذى قد تنشأ عنه سابقة فى استعمال المادة ٤١ من الدستور » .

وقد قرر المجلسان احالة هذه المراسيم بقوانين الى اللجان المختصة لفحصها . وبهذه الاحالة ثارت مناقشة فى مجلس الشيوخ عن عدم صواب هذه الاحالة ما دامت هذه المراسيم منظورة أمام مجلس النواب — فرد الرئيس ان الاحالة هى من قبيل الأعمال التحضيرية واللائحة حرمت المناقشة فقط وقال أحد الأعضاء أن المراسيم بقوانين المعروضة ليست مشروعات قوانين بل هى قوانين نافذة فعلا وهى تعرض على المجلس ولكل عضو ألا يوافق على احداها . . . واحالتها الى اللجان فى الواقع تكليف للجان أن تقوم محل الأعضاء فى مراجعتها . . . وان الاحالة الى اللجان ان هى الا تسهيل لعمل الأعضاء فقط » ووافق على هذا الرأى رئيس الحكومة والعضو المعترض وتنازل عن اعتراضه .

واذا دققنا النظر فى هذه المراسيم بقوانين التى صدرت طبقا للمادة ٤١ نجد أن بعضها كان يجب ألا يصدر فى فترة العطلة — وان فى صدوره اساءة لاستعمال الحق الممنوح للسلطة التنفيذية — فبعضها قد فقد شرط الحاجة الماسة أو الضرورة الملجئة التى تدعو الى سرعة التشريع، مثال ذلك المرسوم بقانون الصادر بالرسوم المقررة بواسطة المجالس البلدية والمحلية والقروية — أو المرسوم بقانون الصادر بتخصيص مبلغ ٢٤٥ الف جنيه من الاحتياطى العام لأعمال الاصلاح فى الأقطار الحجازية .

وفى الفترة بين ٢ يناير ، ١٢ ابريل سنة ١٩٣٨ (وهذه الفترة تشمل مدتين مختلفتين الأولى من ٢ يناير الى ٢ فبراير — أجل فيها البرلمان شهرا طبقا للمادة ٣٩ من الدستور — والثانية حل فيها مجلس النواب طبقا للمادة ٣٨ من الدستور) .

أصدرت الحكومة جملة مراسيم بقوانين استنادا الى نص المادة ٤١ من الدستور فهل كان هذا الاستناد صحيحا ؟

سبق أن ذكرت أنه لا يمكن أن تقيس فترة التأجيل على فترة « فيما بين أدوار الانعقاد » وذكرت أسباب ذلك .

كما لا يمكن قياس فترة التعطيل على فترة « ما بين أدوار الانعقاد » . وزيادة على ذلك فان بعض هذه المراسيم — ان فرضنا جدلا جواز الاستناد الى المادة ٤١ — فانه لا يمكن أن يشمله حكم المادة .

مثل المرسوم بقانون الصادر بالعفو عن بعض الأفراد — اذ مما لا شك فيه أن مثل هذا المرسوم لم تستدعه حاجة ماسة أو ظرف طارىء أى أن الشروط التى اشترطها الدستور لامكان التشريع قد خولفت وبهذا يكون هذا المرسوم وأمثاله باطلا من أساسه وفوق ذلك فان هذا المرسوم بالذات خالف الدستور مخالفة صريحة فقد اشترطت المادة ١٥٢ أن العفو الشامل لا يكون الا بقانون » ومعنى ذلك أن لا يكون بمرسوم له قوة القانون .

وقد يتساءل البعض عن طريقة ابطال هذه المراسيم وعن السبيل الى تعديلها ان رغب البرلمان فى ابقائها مع ادخال بعض التعديلات على نصوصها ؟

الجواب عن ذلك نقول :

اذا كانت هذه المراسيم بقوانين قد صدرت طبقا للمادة ٤١ وفى حدودها الصحيحة التى سبق أن بيناها — فان الالغاء يكون بعدم اقرار أحد المجلسين لها طبقا للفقرة الأخيرة من المادة ٤١ .

أما اذا كان صدورها مخالفا للمادة ٤١ بشكل صريح كصدورها فى فترة التأجيل أو التعطيل — فان هذه المراسيم تكون باطلة بطلانا أصليا اذ أنها صدرت من سلطة لا تملك التشريع — ولا يمكن أن يكون الاستناد الى نص المادة ٤١ مسبغا عليها الصحة — واذا أريد لها الوجود فيجب أن تقدم بها الحكومة مشروع قانون يأخذ سيره العادى بالمجلسين — ولا يمكن تصحيحها فى حالتها الراهنة لأن الباطل لا تلحقه الأجازة — ولا يمكن الاحتجاج بأن بعض هذه المراسيم قد ترتبت عليه آثار وتعلقت به حقوق لأن الحقوق =

يصـــــدر قانون يجعلها صحيحة ».

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لم أر للمادة الحادية عشرة من فرع الملك نظيرا فى الدساتير الأوربية الا فى ثلاثة منها دستور بروسيا ودستور الترك

= لا تتعلق بشىء لا وجود له ولم يكن له وجود .

ولهذا الأمر سابقة فقد قرر مجلس النواب فى جلسة ١٢ أبريل سنة ١٩٢٦ أن القانون الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ استنادا الى المادة ٤١ بشأن الانتخابات باطل ورفضه المجلس ولم يقبل أن يلغيه بقانون لئلا يكون ذلك اعترافا ضمنيا بأن هذا القانون كانت له قوة ووجود — وكان غرض المجلس اذ ذاك هو محو كل أثر اعتداء على الدستور حتى لا يكون هذا الاعتداء سابقة سيئة وحتى لا تنبنى تقاليدنا الدستورية على هذه السوابق الزائفة — وبناء على هذا القرار سحب رئيس الحكومة مشروع القانون الذى أعدته الحكومة لالغاء القانون المذكور (راجع نص تقرير لجنة الشؤون الدستورية صفحة ١٣ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وأرى من الواجب أن أذكر فى هذا المقام أن محكمة النقض المصرية رأت فى حكمها الصــادر فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٠ أن قرار البرلمان (مجلس النواب جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠ ومجلس الشيوخ جلسة ٤ يونيو سنة ١٩٣٠) باعتبار بعض هذه المراسيم باطلا — غير صحيح — وأن هذا القرار يكون صحيحا « لو أن هذه المراسيم كانت قد صدرت وأحكام السلطة التشريعية فى دستور سنة ١٩٢٣ قائمة غير موقوفة وكان صدورها فى فترة بين أدوار الانعقاد وبالتطبيق لنص المــادة الخ . . . أما الصورة التى بصددها البحث فهى بعيدة عن تلك بعدا ظاهرا إذ المادة ٤١ المذكورة كانت موقوفة بكل أحكامها والمرسوم الجارى النظر فيه (وكان مرسوماً خاصاً بحفظ النظام فى معاهد التعليم وقد صدر طبقا للامر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨) هو وغيره من المراسيم انما صدرت بطريقة خاصة عينتها السلطة التشريعية فى البلاد بأمر منها لم تؤسسه على المــادة ٤١ من الدســتور — ولم تجعل فيه لأى مجلس من مجلسى البرلمان الحق — بمجرد قرار يصدره فى الغاء التشريعات التى تسن بحسب أوضاعه واذن فليس لهذه المحكمة أن تعتبر أن قرارات المجلسين (التى هى فى ذاتها ليست قوانين) قد ألغت تلك المراسيم » .

وقد يتساءل البعض عن أثر هذا الالغاء (بوجه عام) أى هل يترتب أثره من يوم معارضة أحد المجلسين فى المرسوم أم ينسحب على الماضى ؟

الجواب عن ذلك نأتى بترجمة جزء من محضر اللجنة الاستشارية التشريعية (لجنة تحرير الدستور) .

« قد لا تعرض هذه المراسيم بقوانين على البرلــان عند أول اجتماع له — وفى هذه الحالة تفقد مالها من قوة القانون من ذلك اليوم — واما أن تعرض على البرلمان وفى هذه الحالة تظل نافذة الى أن يرفضها أحد المجلسين » .

وظاهر من هذه العبــارة أن أثر الرفض يكون ابتداء من يوم وقوعه . أما عن حق التعديل فنقول ان مجلس النواب فى جلسة ٢٧ يناير سنة ١٩٢٧ وافق على تقرير لجنة الحقانية الذى جاء به « ان الموافقة على القانون معدلا هو تصديق ضمنى من المجلس وان لا حاجة للموافقة على المرسوم كما هو ثم انتظار موافقة مجلس الشيوخ ثم اقتراح التعديل بعد ذلك بطريق التشريع العادى » — ووافق المجلس على تلاوة القانون بما فيه المواد المعدلة —

ولــكن عدل المجلس عن هذا الرأى فى جلسة ٣١ يناير ســنة ١٩٢٧ وقرر انشاء قانون جديد يشمل المواد التى عدلت والمواد التى لم يمسسها التعديل مع اضافة مادة فى ذيل القانون بان « القانون القديم يظل معمولا به حتى يعمل بالقانون الجديد » .

وحدث فى جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٧ أن أبدى أحد أعضاء مجلس الشيوخ اعتراضات على المرسوم بقانون الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٢٥ (والخاص بتعديل بعض مواد قانون المرافعات) عند مناقشة تقرير لجنة الحقانية عن هذا القانون وكان المجلس على وشك اتخاذ قرار بعدم اقراره ولــكن رؤى تأجيل أخذ الرأى الى جلسة أخرى ليتسنى لوزير الحقانية أن يبدى رأيه فى الموضوع.

وبجلسة ٥ يناير سنة ١٩٢٨ حضر وزير الحقانيــة (زكى أبو السعود باشا) وقرر أنه اذا أصدر المجلس قراره بعــدم اقرار القانون يكون هناك دور انتقال وقد تكون هناك قضايا معلقة — وهذه المرحلة يجب أن تنظم — لذلك فهو يطلب من المجلس أن يكون الالغاء موقوفا على اصدار تشريع تتقدم به وزارة الحقانية ينظم دور الانتقال — ووافق المجلس على ذلك وتقدمت الحكومة بمشروع قانون ينظم دور الانتقال ونص فى احدى مواده على الغاء المرسوم الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٢٥ بمجرد العمل بمشروع القانون المقدم .

واذا رجعنا الى الدساتير الأوربية لوجدنا أن دستور الدانمرك قد أتى بنص شبيه بنص الدستور المصرى =.

ودستور فرنسا القديم وقد حذفت من دستور فرنسا وبقيت فى الدستور العثمانى . وكانت مقيدة فى تلك الدساتير بقيود شديدة جدا هى (المحافظة على الأمن العام أو منع خطر وطنى ليس فى الحسبان وفى غير وقت اجتماع المجلسين . وقد نقلنا هذه المادة الى دستورنا ولم نحتط لها بوضع هذه القيود — لهذا أقترح تعديلها على الوجه الآتى : (اذا حدثت بين أدوار الانعقاد من الأمور ما يوجب الاسراع الى اتخاذ احتياطات بالمحافظة على الأمن العام أو لدرء خطر يتهدد الدولة وكانت الحال لا تحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمان الى الاجتماع بصفة غير عادية فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور . ويجب عرض هذه المراسيم على البرلمان فى أول اجتماع له بحيث اذا لم يقرها المجلسان معا سقطت) .

(موافقة عامة) .

مجلس الشيوخ جلسة ١٥ فبراير سنة ١٩٢٨

وافق المجلس على أن القوانين التى تقدم للبرلمان طبقا للمادة ٤١ من الدستور لا تقرأ ثلاث قراءات ولا يؤخذ الرأى عليها بالمناداة بل يكتفى بأخذ الرأى على قبولها أو رفضها مرة واحدة.

جلسة ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ :

دعى البرلمان لاجتماع غير عادى لنظر المراسيم بقوانين التى صدرت بعد انتهاء دور انعقاده الأخير

مجلس النواب جلسة ١٨ ابريل سنة ١٩٣٨ :

أودع رئيس الحكومة سكرتارية المجلس المراسيم بقوانين التى صدرت فى فترة حل مجلس النواب . وقد اودعها سكرتارية مجلس الشيوخ فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٣٨ .

يجوز للملك فيما بين أدوار انعقاد البرلمان (الرغسداج) اذا دعت الحاجة الماسة أن يصدر مراسيم بقوانين مؤقتة على أن لا تكون مخالفة للدستور وعلى أن تعرض على البرلمان فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض يعتبر القانون كأن لم يكن .

Dans les cas particulierement urgents, le roi peut, dans l'intervalle des sessions du Rigsdag, décréter des lois provisoires, qui toutefois ne fourront être contraires a la constitution, et devront toujours être presentées au cours de sa prochaine session au Rigsdag, sans l'adhension duquel la loi est considerée comme nonavenue.

ونص دستور بروسيا فى المادة ٥٥ « يجوز لمجلس الوزراء فى حالة غياب البرلمان حفظا للامن العام أو لضرورة علاج كارثة عامة وبعد الاتفاق مع اللجنة الدائمة أن يصدر أوامر لها قوة القانون على أن لا تتعارض والدستور — ولا بد أن تعرض هذه الأوامر على البرلمان فى أول اجتماع له ليقرها .

Si le maintien de la securité publique ou la necessité de remedier à une calamité publique exceptionnelle l'exigé impérieusement, le cabinet, lorsque le Landtag n'est pas réuni, peut, d'accord avec la commission permanente prévue a l'article 26, faire avec force de loi des ordonnances qui ne soient pas contraires a la constitution. Ces ordonnances doivent être soumises à la ratification du Landtag dès sa première réunion.

ونصت بعض الدساتير الأخرى على جواز اصدار مثل هذه المراسيم فى حالة الحل دون حالة العطلة مثل دستور بولونيا مادة ٤٤ كما نص البعض الآخر على جواز اصدار مراسيم بقوانين فى فترة العطلة ولكن فى حدود تفويض سابق كدستور ايطاليا ودستور اليونان .

مادة ٤٣ – الملك يفتتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتابا يضمنه جوابه عليها.

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٢٦

جاء على لسان وزير الخارجية (عبد الخالق ثروت باشا) « ان من تقاليد بعض البلاد الدستورية ان تفتتح كل دورة نيابية بخطاب عرش

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور

وافقت اللجنة فى صفحة ٨٢ من مجموعة محاضرها على أن يتلو حضرة عبد العزيز بك فهمى اقتراحاته بغير مناقشة على أن تدور المناقشة فيها فى جلسة أخرى.

ومن هذه الاقتراحات النص التالى

وعند افتتاح دور الانعقاد العادى يبين الملك احوال البلاد بخطاب يرد عليه المجلسان

أخذ الدستور المصرى نظام خطبة العرش عن التقاليد الانجليزية — وهذا الخطاب تعده الوزارة ويلقيه رئيس الوزراء نيابة عن الملك . ويتضمن عادة خطة الوزارة السياسية ومشروعاتها الحيوية الهامة كما تستعرض فيه الوزارة أحوال البلاد وعلاقاتها بالدول الأجنبية .

وينتخب كل من المجلسين فى بدء كل دورة لجنة تسمى « لجنة الرد على خطاب العرش » لاعداد الكتاب الذى يتضمن جواب المجلس على الخطبة .

وقد جرت العادة فى مصر أن ينتهز الأعضاء فرصة مناقشة تقرير اللجنة لمهاجمة الوزارة وانتقادها ان كانوا فى حزب المعارضة ، واطرائها ومدحها ان كانوا من المؤيدين لها . وفى اعتقادى أن هذا العمل بعيد عن الروح الدستورية فالواجب أن يحتفظ العضو برأيه حتى تتقدم الحكومة بمشروعاتها وأعمالها التى وردت بخطاب العرش .

وحينئذ يبدى ما يعن له من آراء ومقترحات . ولست أقصد بهذا أن يمتنع الأعضاء بتاتا عن مناقشة الرد اذ قد تدعو الحاجة الى التشجيع أو التحذير من المضى فى سياسة اعتزمتها الحكومة . كذلك يجب على اللجنة أن تقصر ردها على شكر الوزارة مع تمنيها النجاح لها فى مهماتها ومشروعاتها . حتى لا يتقيد المجلس برأى تضمنه التقرير الذى وافق عليه . وقد سارت التقاليد فى مصر على أن يبلغ رد المجلس على خطبة العرش على يد هيئة المكتب . وقد استن سعد زغلول باشا رئيس مجلس النواب سنة ١٩٢٦ سنة تلاوة الرد بين يدى الملك . ولكن مجلس الشيوخ سار على تقديم الرد دون تلاوة .

وقد ورد بمحاضر اللجنة التشريعية عن هذا الأمر أن « العادة فى البلاد البرلمانية التى تتلى فيها خطبة عرش أن يعد كل مجلس ردا على الخطبة ويحمل مكتب المجلس هذا الرد للملك — ويحسن أن يشار فى المادة ٤٢ أن الرد على خطبة العرش يجب أن يكون على شكل كتاب » .

ولعل فى الفقرة الأخيرة من هذا التعليق ، ما يدل على أن سلطة المكتب تقتصر على تسليم الرد دون تلاوته .

وحدث فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٨ أن استصدرت الوزارة مرسوما بحل مجلس النواب — وقد جاء فى هذا المرسوم أن مجلس النواب مدعو للاجتماع فى يوم ١٢ أبريل سنة ١٩٣٨ وذلك طبقا للمادة ٨٩ من الدستور .

وفى يوم ١٢ أبريل سنة ١٩٣٨ اجتمع المجلسان وافتتح الملك دور الانعقاد بخطبة عرش .

فهل كان هذا الاجراء صحيحا فى كل تفاصيله ؟

ظاهر كل الظهور أن مرسوم الحل سابق الذكر لم يشتمل الا على دعوة النواب — وان أعضاء مجلس الشيوخ لم توجه اليهم الدعوة للاجتماع لا فى هذا المرسوم ولا فى أى مرسوم آخر تلاه .

وفى صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر تلى المبدأ العاشر وهذا نصه

« عند افتتاح دور الانعقاد العادى يبين الملك أحوال البلاد بخطاب يرد عليه المجلسان » .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص التالى

يفتتح الملك دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطاب فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيه أحوال البلاد وهذا الخطاب يرد عليه كل من المجلسين .

توجهه الى نواب البلاد . كما أن هنـاك بعض بلاد دستورية أخرى ليس هذا من تقاليدها ففى البـلاد الأولى يتضمن خطـاب العرش برنامج الوزارة الذى تتقدم به الى النواب لتنال ثقتهم وتأييـدهم فى توليها زمام الأحكام وقد تتعـدد الدورة البرلمـانية والوزارة باقية فى كراسيها فلا تـكرر الحكومة فى خطابات عرشها المتـالية ما سبق لهـا أن فصلته فى خطـاب العرش الأول ما دام أن برنامجها هو هو بعينه لم يطرأ عليه تغيير أو تحوير . . . أما فى البلاد الثـــانية أى التى تـكتفى الحكومة فيها بوضع برنامج تفصيلى عند توليها الحكم فان الدورات البرلمـانية تتوالى فيها دون أن يكون هناك تصريح جديد فى كل مرة من جانب الحكومة » .

لذلك رأى البعض أن أعضاء مجلس الشيوخ ما كان لهم أن يحضروا هذا الاجتماع وبالتالى أنه لم يكن هناك داع لخطبة العرش — وقد قيل هذا الرأى فى معرض الدفاع عن وجوب استمرار مكتب مجلس الشيوخ فى عمله وكذلك اللجان ما دام دور الانعقاد لم ينته .

وفى اعتقادى أن هذا الرأى مبالغ فيه وأنه لا يستند الى نص فى الدستور وغاية الأمر أنه كان من الواجب على الحكومة — اتماما لشكلية الاجتماع — أن تستصدر مرسوما بدعوة المجلسين للاجتماع فى هذا اليوم .

أما ما رتبه أصحاب الرأى سالف الذكر من النتائج على هذا النقص فى الشكل فنرد عليه بما يأتى —

من المسلم به أن خطبة العرش اجراء ملازم لافتتاح كل دور عادى حتى أنه يمكن أن نعرف الدورة بأنها « مجموعة الجلسات التى يعقدها المجلس بين كل خطبة عرش والخطبة التى تليها » .

وما دام المجلس قد بدأ دورة جديدة فطبقا المادة ١١ من لائحتــه الداخلية يجب أن ينتخب سكرتيرين ومراقبين جددا — وطبقا للمادة ٥٢ من لائحته الداخلية يجب أن يعيد انتخاب لجانه .

مادة ٤٣ — الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٤٣ من مجموعة المحاضر تلى القرار السابع والستون وهذا نصه

الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة واعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين .

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى

ووافقت عليه الهيئة « الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل جميع الموظفين المدنيين والعسكريين ويمنح ألقاب الشرف والرتب والنياشين . وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة وحق اعلان الأحكام العرفية — كل ذلك مبين بالقوانين » .

التقاليد البرلمانية :

فى جلســة نواب ٩ يونيه سنة ١٩٢٤

اقترح أحد الأعضاء (الدكتور فؤاد سلطان بك) الاقتراح التالى ووافقه المجلس عليه « بما أن الطريقة المتبعة الآن فى اصدار ورق العملة تجعل العملة المصرية تابعــة للعملة البريطانيــة . وهذا خطر عظيم على الحالة الاقتصادية المصرية فانى أقترح أن تفكر الحكومة من الآن فى ايجاد طريقة تكون

المادة (٤٣) يقابلها { المادة ٧٤ ، ٧٥ من دستور بلجيكا ، المادة ١٢٢ من دستور اليونان
والمادة ٢٨ من دستور الدانمرك ، المادة ٧ من دستور استونيا }

قرر الدستور للملك حق انشاء ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف لتشجيع المتفوقين من رعيته وتشريفهم بهذه الرتب والألقاب مكافأة لهم على ما قاموا به للبلاد من خدمات وأعمال —

وقد صدرت عدة أوامر ملكية ومراسيم منشئة عددا من الرتب والنياشين منها :

١ — نشان نجمة السلطان فؤاد العسكرية قررت بناء على أمر ملكى كريم صادر فى ٦ ديسمبر سنة ١٩١٩ وعدل فى ٢٥ ديسمبر سنة ١٩٢٢ ٢ — نشان اسماعيل قرر بالأمر الملكى رقم ٩٦ لسنة ١٩٢٢ ٣ — نشان محمد على ، أمر ملكى رقم ٤ لسنة ١٩٢٣ ٤ — نشان النيل ، أمر ملكى رقم ٥ لسنة ١٩٢٣ ٥ — كما صدر الأمر الملكى رقم ٣ لسنة ١٩٢٣ بتعديل بعض الرتب المدنية وبانشاء رتبة الرياسة والامتياز ٦ — وأمر ملكى رقم ٦ لسنة ١٩٢٣ بانشاء نشان الفلاحة ٧ — وأمر ملكى رقم ٧ لسنة ١٩٢٣ بانشاء نشان الكمال ٨ — نوط الجدارة فى ٦ يناير سنة ١٩٢٣ بالأمر الملكى رقم ٧ — وفى ١٥ أغسطس سنة ١٩٣١ صدر الأمر الملكى رقم ٦٧ بتحديد شروط الاستئذان الواجب بمقتضى الأمر الملكى رقم ١٩ وتفسير المعنى المقصود من ألقاب الشرف المشار اليها فى الأمر المذكور — ومن هذا التاريخ صدرت الأوامر الكريمة بانشاء عدة نياشين أخرى أهمها نشان الزراعة ونشان المعارف ونشان الصناعة والتجارة فى سنة ١٩٣٢ .

وفى ٢٣ مايو سنة ١٩٣٣ صدر الأمر الملكى رقم ٣٣ بوضع قواعد للاستئذان الواجب على الأجانب الموظفين بالحكومة المصرية لحمل أو استعمال النياشين أو الرتب أو ألقاب الشرف الأجنبية .

ويلاحظ أن اللجنة الاستشارية التشريعية (لجنة التحرير) قد فصلت الأحكام المختلفة التى تضمنها النص الذى اقترحته لجنة الدستور فى المواد ٤٣ ، ٤٤، ٤٥ مقلدة فى ذلك الدستور الفرنسى والبلجيكى وأكثر الدساتير الأوربية

شامـــلة للضمان الكافى وللمرونة اللازمة وتجعل العملة المصرية مستقلة عن العملة البريطانية » .

فرد عليه مقرر اللجنة المالية (الدكتوراحمدماهر) بأن « هذا الاقتراح يتفق مع رأى اللجنة المالية » .

مادة ٤٤ — الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح النص على أن الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة واعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة فى القانون .

موافقة عامة .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ :

رفض رئيس الوزارة أن يجيب على سؤال يتعلق بتعيين أحد الموظفين لأن الحكومة ليست ملزمة بأن تبين أسباب اختيـــارها

المادة (٤٤) يقابلها:
- المادة ٣ فقرة ثالثة من دستور فرنسا الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٤ ، ٨٦ من دستور هولندا
- والمادة ٦٥ ، ٧٣ ، ٧٤ من دستور بلچيكا
- والمادة ١٧ فقرة ثانية من دستور الدانمرك

هذا الحق كغيره من الحقوق التى قررها الدستور للملك — يتولاه بواسطة وزرائه على الوجه المبين فى القوانين المختلفة .

والمقصود بترتيب المصالح العامة هو انشاء الوزارات والمصالح والغاؤها وتنظيمها وتحديد أعمالهـا واختصاصاتها أو نقل هذه الاختصاصات من وزارة الى وزارة أو من مصلحة الى أخرى . أما عن حق الملك فى تولية الموظفين وعزلهم فقد بينته القوانين المختلفة والديكريتات الصادرة منذ سنة ١٨٨٣ الى اليوم وأهمها الديكريتو الصادر فى ٢٤ يونيه سنة ١٩٠١ والمشتمل على لائحة المستخدمين الملكيين فى مصالح الحكومة — وقد جاء هذا الديكريتو معدلا لعدة ديكريتات صدرت بين سنة ١٨٨٣ وسنة ١٩٠١ .

وفى ١٧ يونيه سـنة ١٩٠٦ صدر القانون رقم ٧ الخاص بتحديد سلطة الموظفين الذين ينيبهم مجلس النظار مؤقتا عن الموظفين المعينين بمرسوم .

وفى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ صدر مرسوم ببيان طريقة فصل الموظفين المعينين بمرسوم .

وصدر المرسوم بقانون رقم ٥٩ فى ١١ ديسمبر سنـة ١٩٣٠ ببيان المعاشات العسكرية كما صدر القانون رقم ٣٢ فى ٢٧ مايو سنة ١٩٣٣ ببيان كيفية استبدال حقوق الموظفين والمستخدمين وضباط الجيش فى المعاش .

للموظفين مادامت لم تخالف نصاً من النصوص القائمة .

وفى جلسة ١٠ نوفمبر سنة ١٩٣٧ :

أجاب وزير المالية عن سؤال يتعلق بتعيين موظفين وترقيتهم بأن هذا العمل هو من خصائص السلطة التنفيذية وأن كل مايطلب اليها فى هذا الصدد هو أن

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٠ من مجموعة المحاضر.

تلى القرار السابع والستون وهذا نصه :

الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة واعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين .

ثم تناقشت الهيئة فى مبدأ اعلان الأحكام العرفية وانتهت بالموافقة على النص .

وفى ٢٨ مارس سنة ١٩٢٣ صدر القانون رقم ٧ بالقواعد الخاصة بتسوية المعاشات والمكافآت للموظفين والمستخدمين الذين لهم مدد خدمة دائمة فى الحكومة وفى وزارة الأوقاف .

وفى ٤ مايو سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٤ مبينا شروط توظيف الأجانب .

هذه القوانين أو المراسيم أو الأوامر قد حددت كيفية التوظف وكيفية تقرير المعاشات للموظفين وقد سبق أن ذكرنا أن الملك يتولى التعيين والعزل بواسطة وزرائه فهل معنى ذلك أن الوزراء يستقلون بتعيين الموظفين ؟ مادام مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة مادة ٥٧ من الدستور .

أم أن معناه العكس أى أن الوزير لا يعين موظفا الا بمرسوم أى أن تصديق الملك لازم على أمر التعيين ؟

للجواب على ذلك نقول أن العمل سار فى مصر من زمن بعيد على منح حق التعيين فى الوظائف العامة وبالنسبة لفئات عديدة من المستخدمين والموظفين الى الوزراء ورؤساء المصالح . وذلك طبقا لديكريتات عديدة وأخصها بالذكر دكريتو ٢٤ يونيو سنة ١٩٠١ . كما جرى العمل على تعيين البعض الآخر بمراسيم .

والى سنة ١٩٢٥ لم يكن مبينا على وجه التحديد من هم الموظفون الذين يعينون بمرسوم الى أن صدر المرسوم الملكى فى ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ مبينا من هم الموظفين الذين ينطبق عليهم وصف « كبار الموظفين » ويلزم لتعيينهم صدور مرسوم بناء على طلب مجلس الوزراء أو الوزير المختص وهم : —

(١) وكلاء الوزارات ومساعدوا وكلاء الوزارات .

(٢) قضاة المحاكم المختلطة والأهلية والشرعية والنائبان العموميان ورؤساء النيابة ووكلاء النيابة لدى المحاكم المختلطة والمحاكم الأهلية .

(٣) المستشارون الملكيون ومساعديهم .

(٤) السكرتيرون العامون للوزارات ولمجلس الوزراء .

(٥) المديرون والمحافظون ووكلاء المديريات والمحافظات .

(٦) المديرون العامون للمصالح وكل موظف لا يقل راتبه السنوى عن ١٧٥٠ جنيها .

ونص هذا المرسوم صراحة على استمرار تعيين موظفى الحاشية الملكية من ملكيين وعسكريين بأمر ملكى أو بارادة ملكية.

والسبب فى اصدار هذا المرسوم كان الرغبة فى معارضة فتوى رئيس لجنة قضايا الحكومة بشأن تعيين حسن نشأت باشا وكيلا للديوان الملكى فقد اعترض رئيس مجلس الوزراء (سعد زغلول باشا) على هذا التعيين دون أخذ موافقة رئيس الوزارة . وقد أفتى رئيس لجنة قضايا الحكومة « المسيو بيولا كازيلى » بما يفيد وجوب أخذ رأى الوزارة وبناء على هذه الفتوى وقع رئيس الوزارة على أمر التعيين تصحيحا له . وفى سنة ١٩٢٥ اجتمعت لجنة قضايا الحكومة وأفتت بعكس ما أفتى به المسيو بيولا كازيلى وبناء على هذه الفتوى الثانية صدر مرسوم ٨ فبراير سنة ١٩٢٥

من هذا نرى أن هناك فئة من الموظفين لابد لتعيينهم من صدور مرسوم .

وفى صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر تلى النص التالى ووافقت عليه اللجنة

مادة ١٣ — الملك يرتب المصالح العـــامة ويولى ويعزل جميع المدنيين والعسكريين ويمنح ألقاب الشرف والرتب والنياشين . وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة وحق اعلان الأحكام العرفيـة . كل ذلك على الوجه المبين بالقوانين .

تعمل فى حدود القوانين واللوائح . . وأن التعرض لأشخاص الموظفين أمام البرلمـان لا يسمح به أى تقليد دستورى .

وفى جلسـة ٢ مايو سنة ١٩٣٨ :

استشهد رئيس الوزارة ببعض هذه السوابق فى عدم الرد على سؤال يتعلق بتعيين موظفين .

وفى جلسة ١١ أبريل سنة ١٩٢٧ :

قرر مجلس النواب أن إنشاء المصالح والوزارات لا يكون إلا بقانون .

وقد يتساءل البعض عن مدى حق البرلمان فى رقابة الحكومة فيما يتعلق بتعيين الموظفين وعزلهم — أى هل هذا العمل مما يجوز للبرلمان التداخل فيه ؟ .

للجواب على ذلك تأتى بفقرة من كتاب العلامة الدستورى الشهير اسمن ص ١١٨ من الجزء الثانى « لا يجب أن ننسى أن هذا العمل كغيره يخضع لقواعد الحكم البرلمانى ، ولو أن الوزراء هم الذين يختـارون وأن رئيس الجمهورية هو الذى يصـدق على هذا الاختيار » — وكذلك فان للبرلمان عند عرض الميزانية عليه أن يرفض اعتماد المرتب المخصص للموظف الذى لا يوافق على تعيينه . والى سنة ١٩٣٠ كان من الممكن عزل كبار الموظفين المعينين بمرسوم بقرار من مجلس الوزراء — ولـكن صدر فى ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ مرسوم ملـكى مقررا أن هؤلاء الموظفين المعينين بمرسوم لا يكون عزلهم الا بمرسوم — حتى يكون العزل والتعيين بطريقة واحدة لأن من يملك التعيين هو الذى يملك العزل دون غيره . وهناك فئة من الموظفين يعينون بأمر ملـكى Rescrit Royal مثل رجال الدين ورجال الحاشية الملـكية والعسكرية .

وقد صدر المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ باعادة تنظيم الجامع الأزهر والمعاهد الدينية واحتفظ هذا التشريع للملك وحده بحق تعيين شيخ الجامع الأزهر ووكيله وتعيين كبار العلماء ومشايخ كليات الجامعة الأزهرية .

أما عن ترتيب المصالح العامة فكما سبق أن ذكرنا أنه من اختصاص مجلس الوزراء ولم يجر العمل فى هذا الشأن على وتيرة واحدة ففى بعض الأحيان يصدر قانون بانشاء مصلحة وفى حين آخر يكتفى باستصدار مرسوم أو باصدار قرار وزارى . لهذا فضل البعض أن توحد الطريقة على أن يكون انشاء الوزارات أو المصالح العمومية بمراسيم كما استلزم اصدار مراسيم بتنظيم القواعد الأساسية للوزارات والمصالح على أن يكتفى بالقرارات الوزارية فى الترتيبات الداخلية .

وكما أن تعيين الموظفين خاضع لرقابة البرلمان — كما سبق أن أوضحنا — فان ترتيب المصالح خاضع كذلك لهذه الرقابة — وفى امكان البرلمان رفض الاعتماد المخصص لانشاء وزارة أو ادارة حتى يمنع انشائها .

مادة ٤٥ — الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغائها . فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح النص على أن الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة واعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين .

موافقة عامة .

المادة (٤٥) يقابلها

القانون الفرنسي الصادر في ٣ أبريل سنة ١٨٧٨
والمادة ٧٣ فقرة ثالثة من دستور بلغاريا
والمادة ٦٠ والمادة ٧٤ من دستور استونيا
والمادة ٩٧ من دستور اليونان
والمادة ٦٢ من دستور ليتوانيا
والمادة ١٢٤ من دستور بولونيا
والمادة ٣٤ من دستور ليتونيا
والمادة ١٢٨ من دستور رومانيا

تضمن مشروع الدستور حكم هذه المادة مع أحكام أخرى كحكم ترتيب المصالح وتعيين الموظفين ومنح الرتب . ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية رأت أن تفصل بين هذه الأحكام لخطورتها خصوصا الحكم الذى تضمنته المادة (٤٥) — ففعلت .

ويلاحظ أيضا أن النص الذى وافقت عليه لجنة الدستور استلزم دعوة البرلمان للاجتماع في مدى الثلاثة الايام التالية للاعلان وأن هذا الاجتماع يكون صحيحا أيا كان عدد الحاضرين . ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية عدلت في هذا النص فرفعت قيد الفترة المحددة وعللت ذلك بأن ميعاد الثلاثة أيام المنصوص عنه لوجوب دعوة البرلمان يعتبر في بعض الاحيان فترة ضيقة ومما يصعب تنفيذه — فقد تعلن الاحكام العرفية في أيام عطلة رسمية — أو قد يكون اعلان الاحكام العرفية مترتبا على اضطراب الحالة الدولية أو وجود خطر حرب مما يجعل اجتماع البرلمان في وقت ضيق كهذا مستحيلا أو غير مرغوب فيه على الاقل . ويكفى والحالة هذه أن ينص على وجوب دعوة البرلمان على وجه السرعة كما رأت اللجنة أنه ليس هناك ما يبرر مخالفة القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة ٩٩ والتى تشترط لصحة الانعقاد حضور أغلبية الاعضاء إذ أن مخالفة كهذه قد تؤدى إلى عكس الغرض المقصود .

ولقد نص الدستور المصرى على هذا الحق لسببين :

الأول : ان الأحكام العرفية لا تعلن عادة بقانون بل بمجرد أمر ادارى فوجب أن يتضمن الدستور نفسه تحديد علاقة المجالس بهذه المسألة الادارية التى لها أهمية خاصة لأنها تنطوى على تعطيل بعض الحقوق العامة والأنظمة العادية زمنا قد يطول .

الثانى : ان ايراد هذا الحكم بالدستور يضمن له قوة وثباتا لا تتهيأ له بالقوانين العادية .

وقد أخذ الدستور المصرى هذا الحكم عن القانون الفرنسي الصادر في ٣ أبريل سنة ١٨٧٨

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٠ من مجموعة المحاضر

تلي القرار السابع والستون وهذا نصه :

الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة واعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين .

حضرة علي ماهر بك — ان اعلان الأحكام العرفية أمر خطير . وأرى أنه يجب فصل هذا الحكم من المادة وافراده بمادة خاصة يقرر فيها أن الأحكام العرفية من حقوق حكومة جلالة الملك فاذا أعلنتها وكان المجلس منعقدا

التي نصت المادة الأولى منه على أن الأحكام العرفية لا تعلن الا فى حالة خطر دائم ناشيء عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة ، ولا يمكن اعلانها الا بقانون .

"L'Etat de siége fictif ou politique ne peut être declaré qu'en cas de peril imminent resultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée, et qu'il ne peut être declaré que par une loi."

ونصت المادة الثانية من هذا القانون على أنه فى حالة تأجيل انعقاد المجلسين يمكن أيضا لرئيس الجمهورية اعلان الأحكام العرفية بعد أخذ رأى مجلس الوزراء مع وجوب اجتماع البرلمان من تلقاء نفسه بعد مرور يومين من هذا الاعلان .

"En cas d'ajournement des Chambres le president de la Rupublique peut declarer l'état de siège de l'avis du Conseil des ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit deux jours après."

ونص دستور رومانيا على أن أحكام الدستور لا يمكن تعطيلها فى مجموعها أو فى بعضها — ولكن فى حالة الخطر الذى يهدد الدولة يمكن اعلان الأحكام العرفية بصفة عامة أو جزئية .

"La présente Constitution ne peut être suspendue, ni en totalité, ni en partie.
En cas de danger pour l'Etat, l'Etat de siege, géneral ou partiel, peut être declaré.

ونص دستور بلغاريا فى الفقرة الثالثة من المادة ٧٣ على حكم اعلان الأحكام العرفية وقد جاءت هذه المادة فى الباب السادس الخاص بالحريات الشخصية (أو ما سماه الدستور المصرى حقوق الأفراد) فكأن دستور بلغاريا أراد أن يقرر أن اعلان الأحكام العرفية وما يتبعه من اعتداء على الحريات هو استثناء من الضمانات التى كفلتها نصوص هذا الباب وفى اعتقادى أنه قد أحسن الوضع وأجاد الترتيب وقد اشترطت المادة أن لا يكون اعلان هذه الأحكام الا فى زمن الحرب أو غارة أجنبية أو ثورة مسلحة — ويكون هذا الاعلان بقانون — واذا كان البرلمان غير مجتمع فان مجلس الوزراء يصدر بها مرسوم يتحمل الوزراء مسؤوليته بالتضامن — على أن يدعى المجلس فى ظرف خمسة أيام للتصديق على هذا المرسوم .

En temps de guerre, ou lorsqu'en raison d'une invasion étrangère ou d'une insurrection armée le pays ou une des parties est declarée en état de siége... L'état de siege est proclamé par une loi, si l'Assemblée nationale est reunie, ou, sinon, par décret emis sous la responsabilité collective des ministres. Dans ces dernier cas l'Assemblée nationale doit être appelée dans le cinq jours a ratifier le décret.

ونص دستور استونيا فى الفقرة الخامسة من المادة (٦٠) على «ان للحكومة أن تعلن الأحكام العرفية بصفة عامة أو جزئية على أن تعرضها على المجلس للتصديق عليها » .

"Proclame l'état de siege du territoire, partiel ou total, et le porte à la ratification de l'Assemblée d'Etat.

ونصت بعض الدساتير الأخرى كدستور ليتوانيا وبولونيا واليونان وليتونيا على مثل الأحكام .

عرض الأمر عليه فى أول جلسة واذا كان الاعلان فى وقت اجازة المجلس دعى فى الحال للنظر فى بقائها أو الغائها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لزيادة وضوح المسألة يجب أن ننظر أولا : هل اعلان الأحكام العرفية يجب أن يكون بنظام دستورى ينص عليه فى الدستور أم هو نظام يرجع حكمه الى القوانين العادية يجب أن يفصل فى هذه النقطة أولا. وعندى أن القوانين العادية لا تملك تحديد علاقة المجالس بالهيئات الأخرى وسلطتها فى الأمور المختلفة . وقد حددنا علاقة المجالس وسلطتها فيما يتعلق باصدار القوانين. ولو كانت الأحكام العرفية تعلن بقانون لكان فى ذلك الكفاية ولكنها لا تعلن عادة بقانون بل بمجرد أمر ادارى فيجب أن يتضمن الدستور نفسه تحديد علاقه المجالس بهذه المسألة الادارية التى لها شأن خاص لأنها تنطوى على تعطيل الحقوق العامة والنظم العادية زمنا يتفاوت فى الطول والقصر. ولو ترك الأمر تتولاه القوانين العادية لجاز أن ينسخ حكمها بقانون آخر فايداع الحكم فى الدستور يضمن له قوة وثباتا لا تتهيأ له بالقوانين العادية. لذلك اذا تقرر أن يكون للمجلس تداخل ادارى فى اعلان الأحكام العرفية فيجب أن ينص على ذلك فى الدستور ولا يكفى أن يترك الأمر فيه للقوانين العادية .

على أن كثيرا من البلاد الأوروبية ليس لها قانون الأحكام العرفية يحدد معناها ومضمونها وتفصيلها مكتفية فى ذلك بالاصطلاح والعرف . ولكن لما كان الاصطلاح والعرف لا يحدد شأن المجالس فى تصحيحها أو الغائها فان سلطة المجلس فى ذلك يجب أن تقرر بنص دستورى .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نصت المادة على أن كل ما ذكر فيها ومنه اعلان الأحكام العرفية يكون بالكيفية المبينة بالقوانين. فالأحكام العرفية على هذا يجب تنظيمها وبيان حدودها بقانون وهذا لا تنافى بينه وبين عدم ذكر حدود اعلان الأحكام العرفية فى الدستور لأن نفس الدستور أباح عمل قانون لذلك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هنالك أحكام كثيرة ذكر أنها تسير طبقا

للقانون وتلك القوانين قد لا تصدر لعدم قيام الضرورة اليها وامكان الاستغناء عنها. ولكن الأحكام العرفية من ضرورات الحكم التى لاغنى عنها وقد تدعو الحال لاعلانها قبل اصدار ذلك القانون المتعلق بها. أفتكون صحيحة بمجرد الاعلان ؟

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — هذه المادة تضمنت حقوقا للملك . ومنها الأحكام العرفية وقد جاء فى العبارة الأخيرة ونصها (وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين) وهذه العبارة لا تتناول كيفية اعلان الأحكام العرفية ولا كيفية الغائها فيجب أن يقيد اعلانها بأخذ رأى المجلس .

حضرة محمود أبو النصر بك — القانون الفرنسى يقيد اعلان الأحكام العرفية بإحدى حالتين : الحرب الخارجية والثورة المسلحة . على أن لرئيس الجمهورية اعلانها فى غير هاتين الحالتين وحينئذ ينعقد البرلمان من نفسه بقوة القانون ليقرر الغاءها أو استمرارها.

فضيلة الشيخ بخيت — أرى أن يكون للبرلمان وحده الحق فى اعلان الأحكام العرفية اذا أصبحت البلاد فى خطر حقيقى مهددة بثورة داخلية مسلحة أو اغارة على البلاد من دولة أجنبية . فاذا حصل تهديد البلاد على وجه ما ذكر فى دور انعقاد البرلمان فعليه أن يجتمع من تلقاء نفسه ويعلن الأحكام العرفية .

أما اذا كان فى غير دور انعقاده فللملك بعد أخذ رأى مجلس الوزراء حق اعلان الأحكام العرفية فى الجهة التى تهددت بالثورة أو وقعت فيها الاغارة دون غيرهما وعلى البرلمان أن يجتمع من تلقاء نفسه فى اليومين التاليين لاعلان الأحكام العرفية لتقرير مايراه فى ذلك . أما اذا حصل ذلك فى حالة حل مجلس النواب أو إجراء عملية الانتخاب وفرض وقوع حرب أجنبية أو ثورة داخلية فى هذه الفتره فللملك أن يعلن الأحكام العرفية فى الجهات المهددة باغارة العدو أو بالثورة الداخلية دون غيرهما بشرط أن يدعو الناخبين وأن يجمع المجلس فى أقرب وقت ممكن .

واذا حصل خلاف بين المجلسين فى الموافقة على اعلان الأحكام العرفية من قبل الملك فى الحالتين الأخيرتين كانت تلك الأحكام العرفية ملغاة من تلقاء نفسها . أما فى غير هاتين الحالتين السابقتين فليس للملك اعلان لأحكام العرفية مطلقا ولو فى حالة حل مجلس النواب واجراء عملية الانتخاب.

وأسباب ذلك

انا بمراجعتنا للمواد التى استندت عليها اللجنة فى تقريرها وهى مواد ٦٠ و ٧٣ و ٧٤ بلجيكى و ٦٤ و ٦٨ هولاندى و ٦ و ٨ ايطالى لم نجد فيها شيئا يتعلق بالأحكام العرفية ولكن رأينا التعديل الذى أخذناه مذكورا بالدستور الفرنسى (أنظر قانون ٣ أبريل ص ٧٤٢ و ٧٨٢ من كتاب الأستاذ اسمن مبادىء حقوق الدستور الفرنسى والمقابل) .

وعلى ذلك فاعلان الاحكام العرفية خطر جدا يجب أن يحتاط له كل الاحتياط فلذلك وجب أن يكون حق ذلك الاعلان للسلطة التشريعية وفى حالة الضرورة القصوى تكون للملك بالقيود المارة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن يزاد على المادة العبارة الآتية « وعلى أى حال يجب عرض أمر اعلان الأحكام العرفية على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها »

فتقررت الموافقة على اضافة ذلك على القرار السابع والستين بأغلبية الآراء .

حضرة على ماهر بك — أقترح النص على أنه لا يجوز محاكمة غير رجال العسكرية أمام المحاكم العسكرية الا أثناء الحرب ولأمور متعلقة بها .

وهذا النص وارد فى مشروع الدستور الارلندى .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح .

فتقرر رفضه بأغلبية الآراء .

صفحة ١٢٩ من مجموعة المحاضر تلى النص التالى ووافقت عليه الهيئة باجماع الآراء .

« الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل جميع الموظفين المدنيين والعسكريين ويمنح ألقاب الشرف والرتب والنياشين . وله حق سك العملة وتخفيض العقوبة وحق اعلان الأحكام العرفية . كل ذلك على الوجه المبين بالقوانين . »

« على أن اعلان الأحكام العرفية يجب عرضه فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان ليجتمع فى مدى الثلاثة الأيام التالية للاعلان ويكون الاجتماع صحيحا أيا كان عدد الحاضرين . »

مادة ٤٦ — الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة او نقص فى حقوق سيادتها او تحميل خزانتها شيئاً من النفقات او مساس بحقوق المصريين العامة او الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

لا يجوز فى اى حال ان تكون الشروط السرية فى معاهدة ما منافضة للشروط العلنية .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦١ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الثامن والستون وهذا نصه :

الملك هو القائد الأعلى للجيوش البرية والبحرية وهو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويعلم بها البرلمان بمجرد ما تسمح بذلك مصلحة الدولة وأمنها .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٣٠ مارس سنة ١٩٢٧ :

رأى رئيس المجلس أن المعاهدات يجب عند عرضها أن تتقدم بها الحكومة مشروع قانون .

المادة (٤٦) تقابلها:
- المادة ٣ (الفقرة الخامسة) من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٨ ، والمادة ٩ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يولية سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٨ من دستور بلجيكا
- والمادة ٥ من دستور ايطاليا
- والماده ١٨ من دستور الدانمرك
- والمادة ٣٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا

علقت اللجنة الاستشارية التشريعية على حق الملك فى تولية وعزل الضباط بقولها « يتمتع الملك حاليا بامتيازات خاصة فيما يتعلق بتعيين وعزل الضباط وبتنظيم اللوائح الخاصة بالجيش — وأن حقوقه ازاء الجيش أوسع من حقوقه الأخرى فى المصالح المختلفة » .

مجلس النواب جلسة ١٨ أبريل سنة ١٩٣٨:
استفسر أحد الأعضاء عن نوع الوثائق التى أودعها رئيس مجلس الوزراء سكرتارية المجلس بمناسبة المعاهدة بين ايطاليا وانجلترا وسأل هل المقصود بهذا الايداع

قارنا هذا الاعلام بما يناسب من البيانات . ومع ذلك فلا يجوز له إعلان حرب هجومية بدون موافقة البرلمان كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو مصروفات على طرف الخزينة العمومية أو التى يكون فيها مساس بالحقوق العامة أو الخاصة بالوطنيين المصريين فكلها لا تكون نافذة المفعول الا اذا وافق عليها البرلمان . وفى أى حال لا يجوز أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما منافية للشروط العلنية .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

= ومن المستحسن أن توفق بين حالة الملك الخاصة هذه وبين المبادىء الجديدة التى تضمنها الدستور عن حقوق الملك بوجه عام . فهناك مصلحتان يجب أن نعمل على التوفيق بينهما

أولا : الاحتفاظ بحقوق الملك الخاصة قبل الجيش بصفته القائد الأعلى لقوات البر والبحر — نظرا لما فى ذلك من المصلحة لاستتباب النظام فى الجيش وهذا ما تستدعيه القواعد العسكرية لكل جيش منظم .

ثانيا : عدم المساس — بقدر الامكان — بنظام المسؤولية الوزارية والرقابة البرلمانية — اذ أنهما ركنان من النظام الجديد .

ولم تر اللجنة محلا لاقتراح ما فى هذا الصدد واكتفت بلفت النظر سابق الذكر » .

كما علقت اللجنة الاستشارية التشريعية على حق الملك فى ابرام المعاهدات بما يأتى « ان النص بوجه عام على مبدأ وجوب موافقة البرلمان على المعاهدات قد يترتب عليه أن تتعارض الفقرتان الأولى والثانية من المادة نفسها . اذ أن الأولى تعترف للملك بحق ابرام المعاهدات بينما تنص الثانية على وجوب موافقة البرلمان على المعاهدات قبل نفاذها .

من البديهى أن نستلزم موافقة البرلمان على معاهدات الصلح والتحالف — ولكن هل من الحكمة أن نطلب هذه الموافقة على اتفاقات تجارية أو الاتفاقات الخاصة بالملاحة ؟

فى الواقع أن موافقة البرلمان على المعاهدات تكون واجبة اذا تضمنت هذه المعاهدات تعديلا فى أراضى الدولة أو نقضا فى سيادتها أو تحميلا لخزانتها أو مساسا بحقوق المصريين العامة أو الخاصة .

والنص المقترح يطابق ما سارت عليه التقاليد فى البلاد الدستورية الأخرى » .

واذا رجعنا الى الدساتير الأجنبية نجد أن الدستور الفرنسى والايطالى هما أقربها شبها بالدستور المصرى فقد نص الدستور الفرنسى على أن رئيس الجهورية يعقد المعاهدات ويصدق عليها ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة — معاهدات الصلح والتجارة التى يترتب «عليها تحميل مالية الدولة أومساس بحقوق الأفراد أو حقوق الفرنسيين فى الخارج لاتكون نافذة إلا إذا وافق عليها المجلسان — ولا تنازل ولا تعديل ولا ضم لأراضى الدولة إلا بقانون » .

Le president de la Republique négocie et ratifie les traités. Il en donne connaissance aux Chambres aussitôt que l'intérêt et la sûrete de l'Etat le permettent. — Les traités de paix, de commerce, les traités qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de proprieté de Français à l'étranger, ne sont definitifs qu'après avo'r é é votés par les deux Chambres. Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.

ونصت المادة ٩ على أن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن يعلن الحرب بدون موافقة البرلمان .

Le president de la Republique ne peut declarer la guerre sans l'assentiment préalable de deux Chambres.

كما نص دستور ايطاليا على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة يأمر قوات البر والبحر ويعلن الحرب ويعقد معاهدات الصلح =

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر .

تليت المادة ١٤ ونصها :

الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

طلب التصديق من المجلس ، فأجاب الرئيس بأن المادة ٤٦ تقضى بأن كل ما يتم من مفاوضات من هذا القبيل فى الخارج يخطر به المجلس وقال أحد الوزراء إن المادة فرقت بين ما يجب التصديق عليه وما يكتفى فيه بالاخطار فقط .

مجلس النواب جلسة ٢ مايو سنة ١٩٣٨ :

أجاب وزير الخارجية على استجواب بشأن

=والتحالف والتجارة وغيرها ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بالمستندات — والمعاهدات التى يترتب عليها تحميل للمالية أو تعديل لأراضى الدولة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

Il (le roi) et le chef suprême de l'état, commande toutes les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance, de commerce et autres, en les portant a la connaissance des Chambres dans la mesure ou l'intérêt et la sécurité de l'Etat le permettent, et en y joignant les communications opportunes.

Les traités qui entraîneraient une charge pour les finances ou une modification du territoire de l'Etat n'auront d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

ونص دستور بلجيكا على أن الملك هو القائد لقوات البر والبحر وهو الذى يعلن الحرب ويعقد معاهدات الصلح والتحالف والمعاهدات التجارية . ويبلغها المجلسين متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

والمعاهدات التجارية أو التى تمس الدولة أو الأفراد لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

لا تنازل ولا تبادل ولا ضم لأراضى الدولة الا بقانون — ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux chambres, aussitôt que l'interét et la sécureté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables.

Les traités de commerce, et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement, des Belges, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. Dans aucun cas les articles secrets d'un traité ne peuvent être destructifs des articles patents.

كما ورد بدستور الدانمرك ودستور تشيكوسلوفاكيا ودستور ايطاليا نصوصا لا تخرج فى معناها عن النصوص سالفة الذكر .

ويلاحظ أن جميع الدساتير قد اتفقت على تقييد سلطة الملك فيما يتعلق باعلان الحرب الهجومية لاحتمال تكليفها الشعب ما لا يطيق من نتائج كما اشترطت موافقة البرلمان لنفاذ المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئا من النفقات أو مساس بحقوق الأفراد العامة أو الخاصة .

حضرة الياس عوض بك — لا يمكن التفرقة بين الحرب الهجومية والحرب الدفاعية فكثيرا ما تأخذ الحرب الهجومية شكل حرب دفاعية لذا أقترح أن توافق البرلمان على كل حرب هجومية كانت أو دفاعية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لو نص على ذلك لتعذر تنفيذه ولامناص من أن تترك للسلطة التنفيذية الأمر فى درء الخطر عن البلاد اذا اعتدى عليها معتد وللمجلس بماله من حق الاستجواب أن يطلب من الوزارة الايضاحات اللازمة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان موافقة البرلمان لازمة فى حالة اعلان الاحكام العرفية فهى ألزم فى حالة الحرب التى قد تستنفد جميع موارد البلاد .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — يكفى أن يشترط عرض انذار الحرب على البرلمان .

حضرة زكريا نامق بك — اذا اشترط فى الحرب الدفاعية موافقة البرلمان كان هذا علامة ضعف ظاهرة فى دستورنا يستفيد منها الاعداء فيسارعون الى شن الغارة علينا قبل أن نستطيع الحصول على موافقة البرلمان فنصبح مغنما للغير — الدفاع أمر واجب ولا يستلزم أخذ الرأى فأرجو أن تبقى المادة على أصلها .

حضرة محمد على بك — وأنا أوافق على بقاء المادة من غير تعديل .

فضيلة الشيخ بخيت — وأنا أطلب بقاءها لأنه لا يمكن أن نقف مكتوفى الأيدى اذا اعتدى علينا معتد ونتركه يعتدى علينا حتى يأمرنا البرلمان بالدفاع . لنا أسوة فى ذلك بالبلاد الأخرى التى علمتها الحوادث كيف تتدبر الأمر فيلزم أن لا نحيد عنها .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — أقترح فى حالة الحرب الدفاعية أن يخطر بها البرلمان فى ظرف الثلاثة الأيام التالية لاعلانها وبعد ذلك يتبع ما هو جار بالنسبة للاحكام العرفية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بقاء المادة على حالها .

مفاوضة انجلترا وايطاليا بخصوص الحدود المصرية وقناة السويس وختم اجابته بالعبارة الآتية « على أن الوزارة التى فوضت فى التوقيع على هذه الاتفاقات وقامت بتنفيذها لم تبلغها كذلك الى البرلمان كما تقضى بذلك المادة ٤٦ فقرة أولى من الدستور وتبادر الوزارة الحاضرة فتودعها مكتب المجلسين » .

مادة ٤٧ — لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان. ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين.

الاعمال التحضيرية

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ التاسع وهذا نصه.

« لا يجوز للملك فى مدة ولايته أن يتولى أمر دولة أخرى بدون رضى البرلمان ولا يجوز لأى المجلسين المداولة فى هـذا الأمر الا بحضور ثلثى أعضائه على الاقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين.

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع.

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النص التالى

لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان. ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثى أعضائه على الاقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين.

المـادة (٤٧) تقابلها { المادة ٦٢ من دستور بلچيكا
والمادة ٨٦ من دستور رومانيا
والمادة ٤ من دستور الدانمرك }

قرر الدستور المصرى عدم جواز تولى الملك شؤون دولة أخرى الا بعد موافقة البرلمان مع اشتراط نصاب خاص فى عدد الحاضرين (ثلثى الأعضاء) ونصاب خاص فى عدد الموافقين . وسبب هذا التشدد أن اجتماع دولتين مستقلتين تحت رياسة ملك واحد قد يجر مصاعب كبيرة خصوصا على أضعفهما (راجع كتاب القانون الدستورى للدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت صفحة ٥٠٣).

وقد نص دستور بلچيكا على أنه « لا يجوز للملك أن يكون رئيسا لدولة أخرى بغير رضاء البرلمان — ولا يمكن المناقشة فى هذا الا بحضور ثلثى الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأصوات ».

Le roi ne peut être en même temps chef d'un autre Etat, sans l'assentiment des deux Chambres. Aucune des deux Chambres ne peut délibérer sur cet objet, si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents, et la resolution n'est adoptée qu'autant qu'elle reunit an moins les deux tiers des suffrages.

كما نص دستور رومانيـا وكذلك دستور الدانمرك على أنه لا يجوز للملك أن يكون رئيسا لدولة أخرى بغير رضاء البرلمان

مادة ٤٨ — الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠ :

ورد فى الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ الذى قضى بتعطيل الحياة النيابية ما يأتى « أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح النص على أن « الملك يباشر سلطته مع مجلس وزارته وبواسطته » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لفظ « مع » يشعر بأن الملك يشترك فى الأعمال اشتراكا فعليا وأرى أن يقتصر على عبارة « بواسطة مجلس الوزراء » .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أريد أن يكون للملك اشتراك فعلى فى الاعمال العامة ولا أن يرأس مجلس الوزراء بل أقترح اتباع النظام الانجليزى كما يكون الملك فوق المناقشات والخلافات السياسية .

المادة (٤٨) يقابلها
- المادة ٧٨ من دستور بلجيكا
- والمادة ٩٢ من دستور رومانيا
- والمادة ٦٤ فقرة ثانية من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٤ من دستور اليونان
- والمادة ١١ من دستور الدانمرك

لما كان الدستور المصرى قد أخذ بالنظام البرلمانى Le regime parlementaire ولما كان المسلم به فى النظم البرلمانية أن الملك يسود ولا يحكم Le Roi regne, mais ne gouverne pas ولما كانت المسؤولية تتبع السلطة أو كما يقولون . حيثما توجد المسؤولية توجد السلطة La où est la responsabilite, la ou est l'autorité .

فان الدستور المصرى نص على أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه — وأن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال — مادة ٦٢ — ورتب على ذلك أن ذاته مصونة لا تمس وأن الوزراء مسؤولون سياسيا وجنائيا أمام البرلمان — مادة ٦١ ، ٦٦ من الدستور .

ويترتب على مبدأ « تولى الملك سلطته بواسطة وزرائه » أن جميع الحقوق التى قررها الدستور للملك لا يستعملها الا بواسطتهم — فاقتراح القوانين واصدار المراسيم وتعيين كبار الموظفين وعزلهم واعلان الأحكام العرفية وتأجيل انعقاد البرلمان وحله وتعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ واعداد خطبة العرش . كل هذه الأعمال وغيرها يعدها مجلس الوزراء ويرفعها للملك للتوقيع عليها وقلما يمتنع الملك عن التوقيع ما دامت الوزارة حائزة لثقة البرلمان . اللهم الا اذا رأى فى الأمر ما يدعو الى الرجوع الى الأمة — مصدر السلطات — لاستفتائها . فيلجأ الى حل البرلمان .

ولما كانت لجنة الدستور تميل الى حصر السلطة فى مجلس الوزراء فقد وافقت على ما اقترحه بعض الأعضاء بأن يستبدل بعبارة « الملك يتولى سلطته مع وزرائه » عبارة « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » لأن العبارة الأولى تشعر أن الملك يشترك مع =

دولة الرئيس — ولماذا لا يتبع النظام الفرنسى ونجعل للملك حق رياسة مجلس الوزراء اذا أراد وأى خطر نخشاه من ذلك والوزارة مسئولة امام البرلمان عن تصرفاتها فضلا عن انه قد يكون لرأى الملك فى بعض الامور فائدة عظمى .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يجب ان لا ننسى اننا فى بلاد شرقية وان آفة البلاد الشرقية واكبر اسباب ضعف الروح الديموقراطية فيها انما هو نفوذ الملوك .

حضرة محمد على بك — لست ارى محلا لهذا التخوف .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا محل للخوف فان الوزير لا يستطيع موافقة الملك ومخالفة البرلمان الذى له حق اسقاط الوزارة .

دولة الرئيس — ان لنا فى هذا الشأن تقاليد خاصة لا ارى وجها لمخالفتها والمسئولة الوزارية كفيلة بمنع كل تأثير وارى ان يكون للملك حق رياسة مجلس الوزراء وهذا لا يمنع انعقاد المجلس بغير رياسته فى بعض الاحيان واطلب اخذ الآراء على اقتراحى .

(تقرر بالاغلبيه قبول الاقتراح) .

وفى صفحه ٣٣ من مجموعة المحاضر

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اعود الى المناقشه فى المبدا الذى سبق أن قررناه وهو :

ان الملك يحكم مع وزرائه وبواسطتهم . هذا المبدأ يجعل الدستور عديم القيمة لأنه يخول الملك حق الاشتراك الفعلى فيكون له بذلك رأى معدود فى مداولات المجلس وفى اجراء مقتضيات السلطة التنفيذية هذا هادم للدستور

الانتخابات فستتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون » . وقد ردت لجنة الشؤون الدستورية على ذلك بما يأتى « وظاهر أن المادة ٤٨ المشار اليها فى هذا الأمر ليس فيها ما يسمح للسلطة التنفيذية باصدار مراسيم تكون لها قوة القانون وأن الحالة الوحيدة التى يجيز فيها الدستور للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم يكون لها قوة القانون هى التى نصت عليها المادة ٤١ دون غيرها » .

(راجع نص التقرير والمناقشات التى دارت حوله ص ٤٦ وما بعدها من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

= الوزراء اشتراكا فعليا — وفى هذا تعريض لذاته المصونة التى هى فوق المناقشات والمسؤوليات .

وليس معنى عدم اشتراك الملك بشخصه فى تصريف شؤون الدولة أنه قد أصبح ولا عمل له الا التوقيع على القوانين والمراسيم والأوامر . بل أن الواقع غير ذلك فالملك هو الممثل الأول للدولة خارج المملكة وداخلها وهو عنصر الثبات والاستقرار فيها كما أن لخبرته أعظم الأثر فى توجيه وزرائه الى ما فيه خير البلاد . وهو دائما العامل الأول فى التقريب بين وجهات النظر المختلفة عند وقوع الخلاف بين زعماء الأحزاب — كما أنه الملجأ الأخير لأفراد الأمة وجماعاتها . لهذا رأينا أن ملوك انجلترا رغم ابتعادهم عن الأعمال العامة للدولة قد تبوأوا منزلة سامية وكان لآرائهم السديدة أعظم الأثر فيما وصلت اليه الأمبراطورية البريطانية من عظمة وسؤدد .

— تداخل الملك فى أعمال مجلس الوزراء يجعل الوزارة آلة فى يده ويجعل له تسلطا على أعمال الحكومة مباشرة — ومن مصلحة الملك والأمة معا أن يكون الملك بعيداً بالفعل عن مبـــاشرة أعمال الحكومة وأن يكون فوق الأحزاب وأن يبقى فقط المشخص للأمة يملك ولا يحكم .

لهذا أقترح حذف كلمة « مع » من النص .

دولة الرئيس — اذا كنت تفهم من كلمة « مع » فى النص الذى تقرر أن الملك له صوت محسوب فأنا أقترح رفعها — الملك له حق النصيحة فقط ومع حذف هذه الكلمة فليس ما يمنع الملك اذا تراءى له أو لمجلس الوزراء عقد المجلس بحضرته وعلى الاخص فى المسائل الهامة .

وأطلب اخذ الرأى على بقاء كلمة « مع » أو حذفها .

تقرر بالاجماع حذف كلمة « مع » وجعل النص قاصرا على . (الملك يباشر سلطته بواسطة الوزراء .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان وجود الملك فى مجلس الوزراء فيه تأثير على كل حال وأنا اطلب الا يحضر المجلس اصلا .

دولة الرئيس — مع وجود المسئولية الوزارية لا خوف من ذلك مطلقا وقد يكون راى الملك مفيدا جدا فى بعض الاحيان .

ورفعت الجلسة حيث كانت الساعة الواحدة والاربعين دقيقة بعد الظهر على ان تعود للانعقاد فى يوم السبت فى الساعة الرابعة بعد الظهر .

اللجنة العامة لوضع الدستور

وافقت الهيئة بالاجماع فى صفحة ٦١ فى مجموعة المحاضر على النص الآتى :—

« الملك يباشر سلطته بواسطة وزرائه » كما وافقت الهيئة على نفس النص فى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر

مادة ٤٩ — الملك يعين وزراءه ويقيلهم . ويعين الممثلين السياسيين ويقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — اقترح النص على ان الملك يعين وزراءه ويقيلهم .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة

٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ :

تلى رئيس الوزراء

المادة (٤٩) تقابلها:

المادة ٦٥ من دستور بلجيكا
والمادة ٧٠ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٥٤ من دستور أسبانيا
والمادة ٨٨ من دستور رومانيا
والمادة ١٣ من دستور الدانمرك
والمادة ٦٥ من دستور ايطاليا
والمادة ٧٠ من دستور استونيا
والمادة ٤٥ من دستور بروسيا

قرر الدستور للملك حق تعيين الوزراء واقالتهم باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية وباعتبار الوزراء وكلاءه فى ادارة دولاب العمل فى الحكومة .

وفى هذا المعنى يقول أوچين بيير بند ٩٧ صفحة ١٠٨ « إن حق الملك فى تعيين الوزراء واقالتهم يكوّن الصفة الأساسية لرئيس السلطة التنفيذية » .

Le droit de nommer et de revoquer les ministres constitue l'attribut essentiel du chef du Pouvoir exécutif »

وكما يختار الملك الوزراء من الاشخاص الحائزين لثقته فانه يشترط فيمن يختارهم أن يكونوا حائزين أيضا لرضاء البرلمان ليمنحهم تأييده . لهذا جرت العادة أن تؤلف الوزارة من أعضاء حزب الأغلبية أو من أعضاء حزبين أو أكثر اذا لم تتوفر الأغلبية لحزب معين .

فحق الرئيس الاعلى ليس مطلقا فى اختيار الوزراء ولذا قيل أن البرلمان هو الذى يعين الوزراء وشبهوا الوزارة بلجنة برلمانية يختارها البرلمان لتتولى السلطة التنفيذية (بيجوت « الدستور الانجليزى » صفحة ١٠١) وقيل إن مجلس النواب يتدخل بطريقة غير مباشرة فى اختيار الوزراء . (أوچين بيير بند ٩٩ صفحة ١٠١) .

وفى فرنسا لم تنص القوانين الدستورية على حق رئيس الجمهورية فى تعيين الوزراء ولكن هذا الحق ثابت له باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المختص بتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين .

ومن التقاليد الدستورية فى فرنسا أن يستشير رئيس الجمهورية رئيسى مجلسى الشيوخ والنواب قبل اختياره لرئيس الوزارة الجديد — كما جرى العرف على أن يقدم رئيس الوزارة لرئيس الجمهورية قائمة Liste بأسماء زملائه .

واذا اختلفا الرئيسان على اختيار وزير أو أكثر وتمسك رئيس الوزارة بهذا الاختيار فان رئيس الجمهورية يكلف شخصا آخر بتأليف الوزارة — ويطلقون على هذا التغيير اصطلاحا « une combinaison avortée » أي «محاولة فاشلة» .

(أوچين بيير بند ٩٨ صفحة ١١٠) .

الأمر الملكى باقالة الوزارة النحاسية الأولى .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦١ من مجموعة المحاضر
وافقت الهيئة على النص الآتى « الملك يعين وزراءه ويقيلهم »
كما وافقت الهيئة على نفس النص فى صفحة ١٣٠ فى مجموعة المحاضر

=من هذا يتضح أن الرئيس الأعلى للدولة ولو أنه لايختار بنفسه الوزراء — الا أن له أن يرفض تعيين وزير بذاته مع تركه مطلق الحرية لرئيس الوزراء فى اختيار من يحل محله وبهذا نوفق بين احترام حق الرئيس الأعلى فى تعيين الوزراء كما نحقق التعاون والتضامن والانسجام بين الوزراء ورئيسهم ما دمنا لم نفرض عليه شخصا معينا بالذات .

والملك حق اقالة الوزراء .

والمقصود بهذا اقالة الوزارة بأجمعها أو وزير بذاته وهذا الحق ثابت له بما أنه هو الذى يعين الوزارة « ومن يملك التعيين يملك العزل » .

وكما قلنا فى حق التعيين أنه مقيد برغبة الأغلبية البرلمانية فان حق العزل كذلك مقيد بهذه الرغبة — فاذا أقال الملك وزارة حائزة لثقة الأغلبية فان هذه الأغلبية لن تمنح ثقتها للوزارة الجديدة التى يختارها الملك — اللهم الا اذا كانت الوزارة السابقة قد فقدت تأييد الأغلبية أو اذا تمكن الملك من تحويل رأى الأغلبية واقناعها بتأييد الوزارة الجديدة .

ولكن قلما يحدث ذلك لهذا يلجأ الملك عادة لحل المجلس واجراء انتخابات جديدة لمعرفة رأى الأمة — فاذا أسفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية القديمة وجب أن يخضع رئيس الدولة لارادة الأمة — واذا حدث العكس وتحققت نظرية الرئيس الأعلى كان هذا تأييدا له فى سياسته ونجاحا لخطته .

وقد استعمل هذا الحق فى مصر مرتين : الأولى فى ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ عند ما أقال المغفور له الملك فؤاد الأول الوزارة النحاسية الأولى بالأمر الملكى رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٨ — وهذا هو نص الاقالة :

عزيزى مصطفى النحاس باشا

لما كان الائتلاف الذى قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدع شديد فقد رأينا اقالة دولتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أديتم من عمل فى خدمة البلاد ؟ فؤاد

وقد علق الدكتور وايت ابراهيم والدكتور وحيد رأفت على هذه الاقالة فى صفحة ٥١٥ من كتاب القانون الدستورى بما يأتى :

« وما من شك فى مخالفة هذه الاقالة للدستور . لأنه بالرغم من تصدع الائتلاف بين الحزبين المكونين للوزارة كان الوفد وحده الأغلبية الساحقة لا فى البرلمان فقط بل فى الأمة أيضا وبين صفوف الناخبين فاقالة الوزارة فى هذه الظروف لايمكن أن يقصد به الرجوع إلى الأمة لاستشارتها أو الاحتكام اليها بل ابعاد الحزب الذى له الأغلبية فى البلاد ، وبالتالى تعطيل الحياة النيابية الدستورية . وهذا ما وقع فعلا ففى ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ صدر الأمر الملكى رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٨ الى محمد محمود باشا زعيم الأحرار الدستوريين (حزب الأقلية) بتأليف الوزارة الجديدة ، وصدر المرسوم بتشكيلها فى ٢٧ يونيه . وفى اليوم التالى أجل انعقاد البرلمان شهرا . وفى ١٩ يوليه صدرالأمر الملكى رقم ٤٦لسنة ١٩٢٨ بوقف تطبيق بعضمواد الدستور وبحل مجلس النواب والشيوخ لمدة ثلاثسنوات قابلة للتجديد » . أما الاقالة الثانية فقد كانت لوزارة النحاس باشا الرابعة بالأمر الملكىرقم ٣٨ الصادر فى ٣٠ ديسمبرسنة ١٩٣٧ . ونصها هو كالآتى :

عزيزى مصطفى النحاس باشا

نظرا لما اجتمع لدينا من الأدلة على أن شعبنا لم يعد يؤيد طريقة الوزارة فى الحكم ، وأنه يأخذ عليها مجافاتها لروح الدستور ، وبعدها عن احترام الحريات العامة وحمايتها ، وتعذر ايجاد السبيل لاستصلاح الأمور على يد الوزارة التى ترأسونها ، لم يكن بد من اقالتها تمهيدا لاقامة حكم صالح يقوم على تعرف رأى الأمة تستقر به السكينة والصفاء فى البلاد ويوجه سياستها خير وجهة فى الظروف الدقيقة التى تجتازها ويحقق آمالنا العظيمة فى رقيها وعزتها .

وانى أشكر لمقامكم الرفيع ولحضرات زملائكم ما تم على أيديكم من الخير للبلاد .

وأصدرنا أمرنا هذا لمقامكم الرفيع بذلك ؟ فاروق

مادة ٥٠ – قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٣ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس – اقترح ان ينص على ان الملك يحلف اليمين على احترام الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك – اقترح أن يكون النص هكذا يحلف الملك اليمين الآتى أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة

التقاليد البرلمانية :

اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر فى ٢٩ يوليه سنة ١٩٣٧ ليحلف جلالة الملك فاروق الأول أمام هيئتهما اليمين المنصوص عليها فى المادة ٥٠ من الدستور .

المادة (٥٠) تقابلها:
- المادة ٨٠ من دستور بلجيكا
- والمادة ٥٢ من دستور هولنده
- والمادة ٢٢ من دستور ايطاليا
- والمادة ٧ من دستور الدانمرك
- والمادة ٩ من دستور النرويج
- والمادة ٦٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٨٢ من دستور رومانيا

قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يجب عليه أن يحلف اليمين التى نص عليها الدستور فى هذه المادة وليس معنى هذا أن ولى العهد لا يصبح ملكا الا بعد أداء هذا القسم ولكن الواقع أن ولى العهد يصير ملكا بمجرد وفاة الملك السابق وان كان لا يباشر سلطته الدستورية الا بعد حلف اليمين .

وقد حدث عند وفاة المغفور له الملك فؤاد الأول فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ أن نادت الوزارة بصاحب الجلالة فاروق الأول ملكا على البلاد – ولو أنه لم يباشر سلطته الا بعد أن أقسم اليمين المنصوص عليها فى هذه المادة فى ٢٩ يوليه سنة ١٩٣٧ أمام هيئة المجلسين مجتمعين .

وقد نص الدستور البلجيكى فى المادة (٨٠) على أن الملك لا يتولى العرش الا بعد أن يقسم أمام هيئة المجلسين مجتمعين اليمين التالى « أقسم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة البلجيكية . وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

Il (le roi) ne prend possession du trône qu'aprés avoir solennellement prêté, dans le sein des chambres réunies, le serment suivant: "je jure d'observer la constitution et les lois du peuple belge, de maidtenir l'independence national et l'integrite du territoire".

ونص دستور ايطاليا على أن « الملك عند ارتقاءه العرش يقسم أمام المجلسين مجتمعين أن يحافظ باخلاص على النظام الحاضر » .

Le roi, en montant sur le trône, prête en presence des chambres reunies, le serment d'observer loyalement le présent Statut.

وورد بباقى الدساتير الأخرى نصوص لا تخرج فى معناها عن النصين سالفى الذكر .

أراضيه ، وهذه اليمين يؤديها كل ملك جديد قبل أن يباشر أمور الحكم .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ٥١ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية

فضيلة الشيخ بخيت — أريد ان أعرض على الهيئة بعض قواعد اقترح اضافتها الى احكام الدستور . فأطلب اولا ان ينص على أن الدين الرسمى للدولة المصرية هو الدين الاسلامى .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح .

فتقرر بالاجماع قبوله .

فضيلة الشيخ بخيت — ولى ملاحظات على بعض النصوص السابق تقريرها .

فأولا — « اقترح ان يعدل نص يمين الملك هكذا »

« والله العظيم لأحافظن على دينى وعلى التضامن مع شعبى للعمل بهذا الدستور وعدم الاخلال بشىء من نصوصه » .

ولكن الهيئة قررت رفض هذا الاقتراح

اللجنة العامة لوضع الدستور : وافقت اللجنة فى صفحة ١٣٠ من مجموعة محاضرها على النص بالصيغة سالفة الذكر .

مادة ٥١ — لا يتولى اوصياء العرش عملهم الا بعد ان يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافا اليها : « وأن نكون مخلصين للملك » .

الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٣ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — نريد كذلك النص على اليمين التى يحلفها اوصياء الملك.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اقترح النص الآتى : (لا يستلم أوصياء العرش مقاليد وظيفتهم الا بعد ان يؤدوا علنا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة كذا (وهى الخاصة بيمين الملك) » مضافا اليها « وان نكون مخلصين للملك » .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦١ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النص سالف الذكر .

التقاليد البرلمانية :

مؤتمر ٨ مايو سنة ١٩٣٦ :

أقسم الأوصياء على العرش اليمين المنصوص عليها فى المادة ٥١ من الدستور .

المادة (٥١) تقابلها:
المادة ٨٣ من دستور بلجيكا
والمادة ٦٩ من دستور اسبانيا
والمادة ٢٣ من دستور ايطاليا
والمادة ٨٣ من دستور رومانيا

لما كان أوصياء العرش يباشرون سلطة الملك وجب أن يقسموا اليمين التى يقسمها الملك قبل مباشرة سلطته ولما كانوا يؤدون تلك السلطة نيابة عنه وجب أن يقسموا يمين الاخلاص له — والملك هو الذى يختار أوصياء العرش ويحصل هذا الاختيار بتحرير وثيقة من أصلين تحفظ أحدهما بديوان الملك والأخرى برئاسة مجلس الوزراء ولا يفض المظروف المحتوى على كل منهما الا أمام البرلمان وبعد وفاة الملك وهذا الاختيار لابد لنفاذه من موافقة البرلمان.

وقد عين الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ الطبقات التى يمكن اختيار أعضاء مجلس الوصاية من بينها وهذه الطبقات هى : أمراء الأسرة المالكة وأصهارهم الأقربون — رؤساء مجالس الوزراء الحاليون والسابقون — رؤساء مجالس النواب الحاليون والسابقون — الوزراء أو من تولوا مناصب الوزراء — رئيس وأعضاء مجلس الشيوخ ورؤساؤه السابقون . وغنى عن البيان انه اذا وقع الاختيار على موظف أو وزير ليكون عضوا فى مجلس الوصاية كان لزاما عليه أن يستقيل من مركزه مادام أعضاء مجلس الوصاية يمثلون الملك ويتمتعون بكل حقوقه ومنها عدم المسؤولية إذ يستحيل الجمع بين مسؤولية الموظف وعدم مسؤوليته باعتباره عضوا فى مجلس الوصاية .

وقد اختار المغفور له الملك فؤاد الأول محمد توفيق نسيم باشا وعدلى يكن باشا ومحمود فخرى باشا أوصياء على العرش. ولكن البرلمان عدّل هذه الرغبة واختار سمو الأمير محمد على وعبد العزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا وقد أدوا اليمين الدستورية امام هيئة المجلسين مجتمعين فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ .

مادة ٥٢ — أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

التقاليد البرلمانية :

مؤتمر ٨ مايو سنة ١٩٣٦ :

اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر عقب وفاة المغفور له الملك فؤاد الأول

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر تلى المبدأ السابع ونصه :

« بمجرد وفاة الملك يجتمع المجلسان ولو بلا دعوة ولا يتأخر اجتماعهما عن عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة فان كانا منحلين من قبل وكان الميعاد المحدد فى أمر الحل لاجتماعهما يتجاوز اليوم العاشر فانهما يرجعان لوظائفهما الى حين اجتماع المجلسين اللذين يخلفانهما » .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص التالى

المادة (٥٢) تقابلها { المادة ٧٩ من دستور بلجيكا
والمادة ٣٣ من دستور اسبانيا
والمادة ٧ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ }

حدد الدستور فتره اجتماع المجلسان أثر وفاة الملك بمدة أقصاها عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة سواء فى ذلك أ كان البرلمان فى عطلة أو كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه والسبب فى هذا الاحتياط الشديد من الدستور هى رغبتـه فى وقاية مصالح البلاد من الاضطراب الذى قد يحدث فى الفترة الواقعة بين وفاة الملك وبين مباشرة خلفه أو الأوصياء على العرش سلطتهم الدستورية .

ويكاد يكون حكم الدستور المصرى فى هذا الأمر هو حكم الدستور البلجيكى الذى نص على انه « اذا توفى الملك يجتمع المجلسان من غير دعوة فى اليوم العاشر على الأكثر من تاريخ الوفاة — واذا كان البرلمان بمجلسيه منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فانهما يعودان للعمل حتى يجتمع المجلسان اللذان يخلفانهما .

واذا كان مجلس واحد هو المنحل اتبعنا معاً نفس القاعدة السابقة » .

A la mort du roi, les chambres s'assemblent sans convocation, au plus tard le deuxieme jour aprés celui du décès. Si les chambres ont été dissoutes anterieurement, et la convocation faite dans l'acte de dissolution pour une époque posterieure au deuxiéme jour, les anciennes chambres reprennent leurs fonclions, jusqu'a la réunion de celles qui doivent les remplacer. S'il n'y a qu'une chambre dissoute, on suit la même régle a l'egard de cette Chambre.

« أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بلا دعوة فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه » .

مادة ٥٣ — اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفا له مع موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين واغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٩٧ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ الرابع ونصه :

« اذا لم يوجد مستحق للعرش فللملك أن يعين من يخلفه بموافقة البرلمان موافقة تحصل بالكيفية المنصوص عليها بالمادة كذا فاذا لم يحصل التعيين بهذه الكيفية يكون العرش خاليا » .

حضرة زكريا نامق بك — لى ملاحظة على هذه المادة والمواد المرتبطة بها والمتصلة بمعناها من المبادىء المطروحة علينا اليوم » .

تعلمون حضراتكم أنه عند تشكيل هذه اللجنة صدر قانون الوراثة . معنى ذلك أن اللجنة ممنوعة من التعرض لهذا الجزء فى أحكام الدستور وفيه بلاغ ضمنى بأن من واجب اللجنة أن تأخذ هذا القانون كما هو من غير أن تتناوله برأى أو تسلط عليه يدا بالتبديل والتغيير .

هذا القانون لا جدال فى أن اللجنة ممنوعة بتاتا من أن تعدل فيه أو

المادة (٥٣) قرر الدستور للملك حق اختيار خلفه بعد موافقة البرلمان وذلك اذا لم يكن له خلف — واستلزم الدستور لذلك موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر واشترط لصحة القرار حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وموافقه ثلثى الأعضاء الحاضرين .

ويلاحظ أنه اذا حضر كل أعضاء أحد المجلسين وبعض أعضاء المجلس الآخر مما يكمل ثلاثة أرباع بمجموع الأعضاء جميعا كان القرار باطلا لأن الدستور اشترط ثلاثة أرباع أعضاء كل مجلس على حدة لا ثلاثة أرباع المجلسين .

تنقص منه . ولكن الذى يجب التساؤل عنه هو : ترى أليس للجنة أيضا أن تزيد شيئا عليه ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — انى أسبق حضرة زكريا بك وأقرر أن اللجنة ليس لها أيضا أن تضيف شيئا عليه . ولكن هذه المادة وما يلحقها من المواد لاعلاقة لها بقانون الوراثة . قانون الوراثة مخصوص بمن يلى العرش من عائلة محمد على على النسق والترتيب المبين فيه . ولكن كلامنا فيمن يتولى ملك مصر بعد الأعمار الطويلة اذا انقطعت سلالة محمد على ولم يبق منها لا أذن الله أحد .

ان القوانين تحتاط لكل احتمال وترصد الأحكام لكل فرض . فهل نترك الامر حتى اذا وقع بعد الاجيال المتراخية توقع البلاد يومئذ فى ثورة ؟ نحن ننظم أمورنا فى المستقبل يستوى فى ذلك قريبه وبعيده . ونحن الآن نشرع حكما لامر محتمل والسكوت عليه قد يفضى بالبلاد يوما من الايام الى ثورة . وهذا الذى يجب علينا تفاديه مهما قررنا له من بعد الزمان .

حضرة زكريا نامق بك — اللهم ان كان لا علاقة لهذا بالوراثة فهو حتما من اختصاصنا . ولكن اذا كان هذا الجزء متمما لنفس القانون كما قد أرى فأظن انه من اللياقة ان نتركه للجهة التى اصدرت قانون الوراثة لتكمل به القانون ان ارادت .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — استوفى قانون الوراثة أحكامها فيما يتعلق بمن يلون العرش من عائلة محمد على . ولكن ما نحن فيه اليوم انما يتعلق بحكم آخر هو حكم من يتولى العرش على فرض انقراضهم — لا سمح الله — بعد الاجيال البعيدة . فأى ارتباط بين الحالين .

حضرة محمود أبو النصر بك — لست أشاطر حضرة زكريا بك رأيه فى أن نظر هذا ليس من اختصاصكم . ولكنى فى الوقت نفسه ارى ان زمن هذا البحث لم يحن بعد . حقيقة الأمر من اختصاصكم . ومن اختصاص الأمة ان تحتاط لتلك الأوقات العصيبة التى يحدث فيها من الاحداث ما قد يقلب كيانها . ولكن اين نحن الآن من هذا . اذا نظرنا الى عائلة محمد على وعددنا

افرادها وما بارك الله فى أنسالهم وذراريهم أمنا بحمد الله هذا الخطر الى قرون واجيال .

فضيلة الشيخ بخيت — رأيى أن الموضوع من اختصاصنا ومن الواجب المحتم علينا أن نتولى نظره الآن .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لو لم يعمل قانون الوراثة لكان من حقنا عمله . ولكنه عمل فتحدد بذلك اختصاصنا . على أن شارع القانون لم يتجاوز به حدود الحق . ولم يتناول فيه ما لا يملك الملك تناوله .

ان النقطة التى أفضى اليها البحث الآن هى هل لجلالة الملك أن يحدث قانونا كقانون الوراثة يقول فيـــه لمن يكون ملك مصر اذا لا سمح الله انقرضت عائلة محمد على .

لست أرى للملك هذا .

ولكن حضرة زكريا بك يريد أن يقول أن هذه أيضا داخلة فى قانون العرش . ومن حق الملك أن يعين من يستحق الملك على مصر اذا انقرضت عائلة محمد على . هذا حق الأمة . وجلالة الملك قد تركه عمدا فكان من واجب واضعى الدستور أن ينصوا عليه .

كل انسان معرض للفناء والزوال . وعائلة محمد على يجرى عليها ما يجرى على الانبياء والملوك . الأشخاص قانون والأمة خالدة . نحن انما نشرع للأجيال المستقبلة غير محدودة بزمن ولا مأخوذة بحياة فرد .

وما كان أحقنا فى هذا بأن نتأسى بقانون الوراثة نفسه فلقد بنى كل أحكامه على تقدير الفناء لأشخاص كرام علينا وعلى الأمة . ولكن الأمر كله تسليم بقانون الطبيعة وهو ماض فى طريقه لا يخشى قواعد الذوق ولا يرعى أصول اللياقة .

هذه المسألة من أعظم المظاهر الحية لسلطة الأمة . اننا نتكلم فى حكم حالة لا تقع الا بعـــد الأزمان البعيدة جدا جدا وبعد أن تفرغ عائلة محمد على من الدنيا . أتحبون تركها وتعريض البلد لأعظم الأحداث رعاية للذوق حتى بعد موتهم وانقطاع احساسهم بالدنيا ؟ من أجل هذا لا أوافق مطلقا على ارجاء هذه المسألة . وان من حقنا ومن واجبنا أيضا أن نقرر فيها حكما .

وسنرفع المشروع للحكومة . فان رأت فيه جرحا للعرش أو خروجا عن أدب اللياقة فلتحذفه أو لتر فيه ما ترى .

كلنا اجماع على اجلال العائلة واحترامها المطلق . وهذا لا ينافيه أننا نشرع للأجيال المستقبلة مهما تمادى بها الزمان .

حضرة محمد على بك — أنا من رأى الأستاذ عبد العزيز فهمى بك . وذلك الحكم مقرر فى جميع دساتير الأمم الملوكية .

فضيلة الشيخ بخيت — الأشخاص فانون والأمة باقية على الدهر مستقلة ان شاء الله . لسنا نعمل لليوم فحسب انما نعمل لحياة الأمة الباقية الى فناء العالم . وليس ما نحن بسبيله اليوم بدعا . فان هذا أمر قد جاء به الشرع أيضا . اذ ورد النص على أن الخلافة فى قريش . فاما أن يعقد الملك ولاية العهد لشخص بعده والا كان الأمر لانتخاب الأمة . وملكنا مد الله فى حياته لم يول أحدا بعد انقراض عائلة محمد على . فكان هذا منه ايذانا لنا بالرأى فيه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذا كان الفرد منا وهو يتصرف فى ملكه الخاص بالوقف يحتاط حتى للفروض النادرة ويضع وجوه الأحكام لما لا يحتمل وقوعه الا بعد الأزمان البعيدة والأجيال العديدة . فكيف بنا ونحن ننظم قواعد الحياة المستقبلة للوطن ؟ ان حق مصر على من يضعون قوانين حياتها الاجتماعية أوجب عليهم ألا يفرطوا فى أسباب الاحتياط لكل فرض وتوجيه الأحكام على كل تقدير وخصوصا فى مثل هذه الأمور الجسام .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على جواز النظر فى هذا الموضوع .

فتقرر بأغلبية الآراء النظر فى الموضوع والتصديق على المبدأ الرابع .

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص الآتى :

« اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفا له مع موافقة البرلمان مجتمعا فى هيئة مؤتمر ويشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين . وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين . فاذا لم يتم التعيين على هذا الوجه جرى الأمر من بعده على حكم المادة الآتية » .

ثم تليت المادة (٥٤) .

مادة ٥٤ — فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك او لعدم تعيين خلف له وفقا لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية ايام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة ارباع كل من المجلسين واغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .
فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحا بالاغلبية النسبية . واذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه.

الأعمال التحضيرية :　　　　　　　　　　التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر .

تلى المبدأ الثامن وهذا نصه :

« فى حالة خلو العرش يجتمع المجلسان فورا فى هيئة واحدة ولو بلا دعوة وفى ظرف ثمانية أيام على الأكثر من وقت اجتماعهما يختاران ملكا ويشترط لصحة هذا الاختيار حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية مكونة من آراء ثلثى الأعضاء الحاضرين — اذ لم يكن من المتيسر اجراء الاختيار فى الميعاد المتقدم وفى الساعة كذا من اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الانتخاب مهما كان عدد الأعضاء . ويكون الانتخاب صحيحا بمجرد الأغلبية العادية . واذا كان المجلسان منحلين وقت خلو العرش فيكون الاجراء كما هو منصوص بالمبدأ السابق » .

المادة (٥٤) يقابلها { المادة ٨٥ من دستور بلجيكا
والمادة ٤٢ من دستور السويد

المقصود بخلو العرش عدم وجود ولى للعهد وعدم تعيين الملك خلف له .

ونص الدستور فى هذه الحالة على وجوب اجتماع المجلسين فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . وقد اشترط لصحة هذا الاجتماع حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين (لا ثلاثة أرباع مجموع أعضاء المجلسين) على أن يصدر القرار بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين . =

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع مع تعيين الساعة الثالثة بعد الظهر من اليوم التاسع لشروع المجلسين فى الانتخاب .

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص الآتى .

« فى حالة خلو العرش يجتمع المجلسان فورا فى هيئة مؤتمر ولو بلا دعوة لاختيار الملك ويقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففى الساعة الثالثة بعد ظهر اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحا بالأغلبية النسبية واذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه » .

وخشى واضعو الدستورأن يتغالى الأعضاء فى المناقشات مع بقاء العرش خاليا فحددوا فترة الاختيار بثمانية أيام من وقت اجتماع البرلمان — وفى حالة عدم توفر الأغلبية المطلوبة حتى اليوم التاسع يصبح الاختيار أيا كان عدد الحاضرين وبالأغلبية النسبية .

واذا قارنا هذا النص بالنصوص الاجنبية نجد أن الدستور البلجيكى قد أوجب حل البرلمان مباشرة عقب هذا الاختيار لضمان حياد الاعضاء وعدم تأثرهم بما أن مأموريتهم ستنتهى بمجرد الاختيار .

En cas de vacance du trône, le Chambres, deliberant en commun, pourvoient provisoirement à la regence jusqu'à la réunion des Chambres integralement renouvelées ; cette réunion a lieu au plus tard dans les deux mois. Les Chambres nouvelles, deliberant en commun, pourvoient definitivement à la vacance.

كما نص دستور السويد على أنه اذا انقرض جنس الذكور فى العائلة المالكة والى ان يجتمع البرلمان (الرجسداغ) وينتخب عائلة أخرى ويباشر الملك المنتخب سلطته تنتقل السلطة الى مجلس الوزراء .

Si, par malheur, toute la dynastie royale a laquelle est reservé le droit de succession au trône venait à s'eteindre dans la ligne masculine, le Conseil d'Etat gouvernait de même, avec les pouvoirs determinés a l'article 39, jusqu'à ce que la Riksdag put se réunir — et faire choix d'une nouvelle dynastie, et que le roi elu eut pris le gouvernement,

مادة ٥٥ — من وقت وفاة الملك الى ان يؤدى خلفه او اوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته.

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ الخامس ونصه :

« من وقت وفاة الملك الى حين أداء اليمين ممن يخلفه على العرش أو من

التقاليد البرلمانية :

مؤتمر ٨ مايو سنة ١٩٣٨ :

تلى التبليغ الوارد من

المادة (٥٥) يقابلها { المادة ٧ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
والمادة ٧٩ من دستور بلجيكا
والمادة ٧٠ من دستور اسبانيا }

نص الدستور على انتقال سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء من وقت وفاة الملك الى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين المنصوص عليها فى المواد (٥٠) أو(٥١) .

وعند وفاة الملك فؤاد الاول فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ وقبل أن يحلف الأوصياء اليمين باشر مجلس الوزراء سلطات الملك الدستورية وأبلغ ذلك للبرلمان بخطاب هذا نصه :

الى الأمة المصرية

منيت مصر بفقد مليكها المحبوب وقضى رئيس الدولة .

وان أول واجب فى هذه الظروف المحزنة على مجلس الوزراء الذى اضطلع حتى الآن بتبعات الحكم بفضل ثقة ذلك المليك هو العمل على تنفيذ أحكام النظام الذى تلق مهمته فى ظله .

ولذلك فانه ولاء للاسرة المالكة واحتراما للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حضرة صاحب الجلالة فاروق الاول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته حتى الوقت الذى يجب أن يسلم مقاليدها الى مجلس الوصاية . عاش الملك . التاريخ ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦

وواضح من نص الدستور أن عمل الوزراء بهذه الصفة وفى أثناء هذه الفترة انما يكون تحت مسؤوليتهم — فهم مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب — فلا يمكن أن يقال أنهم يباشرون سلطة الملك ويمثلونه وأن الدستور قرر أن ذات الملك مصونة ولا تمس (مادة ٣٣) فترتفع عنهم المسؤولية . لا يمكن أن يقال ذلك لأن عدم مسؤولية الملك انما قرره الدستور لأنه يباشر سلطته بواسطة وزرائه ولأن هؤلاء الوزراء مسؤولون أمام البرلمان . فعدم مسؤولية الملك مرتبطة أشد الارتباط بمسؤولية وزرائه .

واذا حرمت البلاد من سؤال الملك ومحاسبته للسبب المتقدم ولأن ذلك من المصلحة العامة فلا يجوز أن يضم الى ذلك عدم مسؤولية الوزراء أيضا — اذ أن فى ذلك اهدار لوجود الأمة مصدر كل الحقوق والسلطات . واذا قارنا هذا النص بالنصوص الاجنبية لوجدنا أنه مقتبس من نص الدستور البلجيكى الذى قرر أن « من تاريخ وفاة الملك والى أن يؤدى خلفه أو الوصى على العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء مجتمعا يتولاها باسم الامة البلجيكية وتحت مسؤوليته » .

"A dater de la mort du roi et jusqu'à la prestation du serment de son successeur ou trône ou du régent, les pouvoirs constitutionnels du roi sont exercés, au nom du peuple belge, par les ministres réunis en conseil, et sous leur responsabilité".

ونص الدستور الفرنسى على أنه فى الفترة بين وفاة رئيس الجمهورية وتولى خلفه يتولى مجلس الوزراء السلطة التنفيذية .

"Dans l'intervalle, le conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif".

رئاسة مجلس الوزراء للمجلس بتولية سلطات الملك الدستورية باسم الأمة وتحت مسؤوليته حتى يسلم مقاليدها إلى مجلس الوصاية

أوصياء العرش تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يستعملها باسم الامة المصرية وتحت مسئوليته » .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة محاضر اللجنة تليت بعض المواد المتعلقة بالفرع الاول الخاص بالملك ومنها المادة التالية

« من وقت وفاة الملك الى ان يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الامة المصرية وتحت مسؤوليته » .

ووافقت عليها الهيئة .

مادة ٥٦ — عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على ان تؤخذ من مخصصات الملك .

التقاليد البرلمانية :

مؤتمر ٨ مايو سنة ١٩٣٦ :

تنازل جلالة الملك فاروق الاول عن ٥٠ ألف جنيه من مخصصاته مدة الوصاية ومدة حكمه .

مجلس النواب جلسة ٢٩ يونيه سنة ١٩٣٦ :

وافق المجلس على مشروع القانون الذى حدد مخصصات الملك بمبلغ

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الثانى والسبعون وهذا نصه :

ينص فى الدستور على أن مخصصات جلالة الملك والبيت المالك مبلغ كذا (وهو المبلغ الحالى) وأنه يجوز زيادته بقرار من البرلمان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن مخصصات الملك ينظر فيها البرلمان كلما ارتقى العرش ملك جديد ويكون تقديرها على نسبة المخصص لملوك أوروبا باعتبار ميزانيات حكوماتهم . أما مخصصات العائلة فتنظر فى كل عام أسوة بسائر أبواب الميزانية وعلى كل حال لا أريد أن أتعرض لمخصصات جلالة الملك الحالى .

معالى الرئيس — مخصصات العائلة أو بعضها على الاقل لهم فى مقابلها حقوق عينية أخذت منهم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نحن ازاء تشريع جديد .

معالى احمد طلعت باشا — التشريع الجديد لا سلطان له على الحقوق المكتسبه .

حضرة محمد على بك — أوافق حضرة المكباتى بك .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — وأنا كذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — سبق لى أن طلبت استبقاء المناقشه فى هذه المادة حتى تأتينا الحكومة ببيان المخصصات الحالية ولا زلت على رأيى فى ذلك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر باغلبية الآراء ابقاء القرار على أصله .

وفى صفحة ٩٨ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ الحادى عشر وهذا نصه

« القانون يعين مخصصات الملك وعائلته ويعين أيضا مرتبات أوصياء العرش وهى تؤخذ من مخصصات الملك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ثارت اعتراضات حول هذه المسألة . ليست تهمنى المناقشة فى مخصصات الملك بالذات . ولكن الذى يهمنى البحث فيه هو مخصصات العائلة وأوصياء العرش . الملك القاصر له مرتبه . فاذا لم يوضع نص خاص بأن مرتب أوصيائه يؤخذ من مخصصاته فانهم مقتضوها حتما من الحكومة .

بقى شى آخر : لقد نفهم أن يقال أن الملك خصص له كذا طبقا للمبلغ الذى قررناه ويمكن زيادته بقانون . ان صح هذا فيما يتعلق بالملك فهو فيما يتعلق بالعائلة موضع النظر . أفراد العائلة كثيرون وهم بالطبع غير محدودين على الزمن بعدد معين فهم قابلون للزيادة وهم قابلون للنقص . وفيهم الفاضل وفيهم المفضول . وفيهم ذو العائلة قد اتسعت حاجاته وعظمت نفقاته . وفيهم من لا يقوم الا بنفسه وفى القليل كفاية له وغنى . فكيف يكون القدر المقرر لهم واحدا لا يتغير مهما تغير عددهم وتبدلت حالاتهم ؟ أأن قررنا مرتبا لخمسين فاصبحوا خمسة أيقتضى هؤلاء كل ما كان موظفا لاولئك .

١٠٠ ألف جنيه سنويا وذلك منذ آل اليه العرش وطول مدة حكمه وحددت مخصصات البيت المالك (عدا مخصصات) جلالة الملكة وصاحب السمو الملكى ولى العهد ٧٨ ألف جنيه سنويا .

وحددت مخصصات جلالة الملكة ٦ آلاف جنيه سنويا (على سبيل التذكار)

ومخصصات صاحب السمو الملكى ولى العهد ٦ آلاف جنيه سنويا لا يستحقها الا ببلوغه السابعة من عمره كاملة تزاد الى ١٢ ألف جنيه سنويا ببلوغه سن الرشد

وحددت مرتبات أوصياء جلالة الملك ٧ آلاف جنيه سنويا لكل منهم على أن تؤخذ من مخصصات جلالة الملك .

أما الملك فواحد أبدا لا يحتمل أمره مثل هذا الفرض .

قيل ان شطرا من مخصصات العائلة انما هو بدل أعيان أخذت منهم . لا أرى حرجا من بقاء هذا القسم دون مساس . وأما ما كان مرتبا صرفا فالرأى ان يكون النظر فيه داخلا فى اختصاص البرلمان .

حضرة على المنزلاوى بك — هذه المسألة كانت موضع مناقشة طويلة أيام كانت اللجنة تعقد فى مصر . وأذكر أن حضرة عبد اللطيف بك المكباتى كان طلب فيما عدا ما يتعلق بجلالة الملك الحـــالى أن يكون نظر جميع المخصصات من حقوق البرلمان . وقد رد عليه يومئذ حضرة عبد العزيز بك وقضى فى آخر الأمر برفض ذلك الاقتراح .

والذى أراه أن يكون تخصيص مرتبات العائلة من حقوق جلالة الملك باعتباره رئيسا لها . وأما الاحتجاج بزيادة العائلة ونقصها فاننا نراها بحمد الله فى زيادة مطردة .

وأما مرتبات أوصياء الملك فانى أوافق على أخذها من مخصصاته . وأما مرتبات العائلة على العموم فتبقى كما فى آخر ميزانية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أعدل اقتراحى بما يأتى : « القـانون يعين مخصصات عائلة الملك ويعين أيضاً مرتبات أوصياء العرش وهى توخذ من مخصصات الملك » .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا زلت على رأيى فى أن مخصصات جلالة الملك الحالى تبقى كما هى دون أن يكون للبرلمان حق النظر فيهـا . أما مخصصات كل ملك فى المستقبل فان البرلمان يقدر له مخصصاته عند ما يرتقى العرش بحيث يكون مرتب كل ملك جديد متناسبا مع حالة البلد المالية وذلك أسوة بمـا هو متبع فى مملكة انجلترا التى هى أكبر مملكة دستورية فى العـالم . وأما مخصصات العائلة فأرى أن يكون للبرلمان حق تعيينها وتوزيعها أيضا على أفراد العائلة . أما ملكنـا دستورى وان تقسيم المرتبات على هذا الاسلوب من اعظم مظاهر الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا خارج عن اختصاصنا . لأنه قد مضى به قانون قيـدنا فى مهمتنا بأن لا نتناوله . أما مرتبات أوصياء الملك

فتلك لم يتعرض لها القانون فمن حقنا أن نقرر فيها أمرا . ورأيى أن يقدرها البرلمان على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

حضرة محمد على بك — أقترح تقرير النص الآتى : « مرتبات أوصياء العرش تقرر بقانون وتؤخذ من مخصصات الملك . أما مرتبات الملك فان مخصصات جلالة الملك الحالى تبقى كما هى . ويقرر البرلمان مرتبات كل ملك عند ارتقائه العرش » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أعدل اقتراحى على الصورة الآتية :

« عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات العائلة المالكة بقانون وتعين أيضاً بقانون مرتبات أوصياء العرش وهى توخذ من مخصصات الملك » .

ومن المتفق عليه أن مخصصات جلالة الملك الحالى لا يجوز انقاصها .

معـــالى الرئيس — يوخذ الرأى أولا على الفقرة الاولى من هذا الاقتراح .

فتقرر قبولها باغلبية الآراء .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على الفقرة الثانية .

فتقرر قبولها بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٠ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص التالى

« عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك »

الفرع الثانى

الوزراء

مادة ٥٧ — مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

التقاليد البرلمانيه : **الاعمال التحضيرية :**

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٣١ من مجموعة المحاضر .

المادة (٥٧) يقابلها
- المادة ٥٨ ، ٦٠ من دستور استونيا
- والمادة ٨٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٩٣ من دستور رومانيا
- والمادة ١٤٨ من دستور بلغاريا

أنشىء مجلس الوزراء (مجلس النظار) فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بناء على أمر من الخديو اسماعيل الى نوبار باشا — وقبل هذا التاريخ كانت السلطة كلها فى يد الوالى لايشاركه فيها أحد يعاونه فى ادارة شؤون البلاد مجلس استشارى هو « المجلس المخصوص » كل وظيفته تنفيذ مشروعات الخديو .

وقد تم انشاء مجلس النظار فى عهد اسماعيل بناء على رغبة لجنة التحقيق وبعد أن رأى اسماعيل أن السلطة قد سلبت منه وانتقلت الى لجنة صندوق الدين والمراقبين الأجانب .

وفى ١٠ ديسمبر سنة ١٨٧٨ صدر أمر عالى بتوزيع الأعمال على النظارات وهى الخارجية والمالية والجهادية والبحرية والمعارف والأوقاف والداخلية والحقانية والأشغال .

وفى أغسطس سنة ١٨٧٩ ألغى الخديو توفيق مجلس النظار وكون مجلسا آخر يجتمع فى السراى تحت رئاسته . ولكنه عاد فى شهر سبتمبر من السنة نفسها وكلف رياض باشا بتأليف وزارة ولكنه حفظ لنفسه حق حضور اجتماعات المجلس وتولى رئاسته وصدر فى سنة ١٨٨٣ أمر نظامى جاء فيه « لا يسرى قانون أو أمر منا ما لم يوقع عليه رئيس مجلس النظار والناظر الذى يختص بنظارته ذلك القانون أو الأمر » — وصدر فى سنة ١٩١٣ أمر نظامى آخر بهذا المعنى . واستمر الحال على هذا المنوال حتى عهد السلطان حسين فاستبدلت كلمة ناظر بوزير ومجلس النظار بمجلس الوزراء وكلمة نظارة بوزارة . وفى سنة ١٩٢٣ صدر الدستور فتغير الحال وأصبحت الوزارة مسؤولة أمام البرلمان بعد أن كانت مسؤولة أمام ولى الأمر وحده . وصار لمجلس الوزراء نشاط سياسى بعد أن كانت كل أعماله ادارية بحته .

وقد ورد عن هذا الاختصاص بمذكرة وزير الحقانية التى نشرها قبل اصدار الدستور ما يأتى : —

« أنه بموجب نظام الحكم المعمول به الآن يتولى الملك الحكم مع مجلس وزرائه وبواسطة هذا المجلس (انظر ديكريتو الخديوى اسماعيل بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨) ولكن مع وجود هذا المجلس حفظ ولى الأمر فى يده جميع السلطات التى لم ينتدب لها سواه ندبا صريحا ومن ذلك أنه حفظ لنفسه بالأمر الكريم الصادر فى سنة ١٨٧٨ حق الموافقة على قرارات مجلس الوزراء فالملك كان يتخذ نصيبا فى استعمال السلطة التنفيذية رأسا لا بالواسطة فقط . أما الدستور الجديد فينص على نظام يختلف كل الاختلاف عن ذلك فكل عمل يعمله الملك وتكون له علاقة بشؤون الدولة يجب لتنفيذه أن يوقع عليه رئيس الوزراء والوزراء ذوو الاختصاص فالملك يستعمل سلطته بواسطة وزرائه والوزراء مسؤولون سياسيا عن جميع أعمال الملك . وبموجب التفسير الوارد فى غير هذا المكان عن أمور مشابهة تكون كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية التى يلقيها داخلة فى مسؤولية الوزراء » .

تليت أحكام الفرع الثانى الخاص بالوزراء فوافقت الهيئة على المواد الست الأولى ومنها النص التالى :

« مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » .

= وهذه الهيمنة على مصالح الدولة مستمدة من حق الملك فى ترتيب المصالح العامة — مادة ٤٤ — ومن أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

ولما كان مجلس الوزراء مهيمن على مصالح الدولة أو كما جاء فى النص الفرنسى لهذه المادة « على رأس مصالح الدولة » "a la tête des services de l'Etat" فان لهذا المجلس أثر كبير فى الاداة الحكومية لما له من اختصاصات واسعة متنوعة نلخصها فيما يلى :

(١) يقرر مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويكلف كل وزير باتباعها فى وزارته .

(٢) لمجلس الوزراء اختصاصات واسعة فيما يتعلق بشئون الموظفين من حيث التعيين والترقية وتقرير المعاش والعزل وذلك بمقتضى ديكريتات وأوامر ملكية مختلفة نخص بالذكر منها ديكريتو ٢٤ يونيه سنة ١٩٠١ والمرسوم بقانون الصادر فى مايو سنة ١٩٢٩ والخاص بالمعاشات (راجع التعليق على مادة ٤٤ من الدستور) .

(٣) يعد مجلس الوزراء مشروعات القوانين التى تقترحها السلطة التنفيذية ويعرضها على الملك لتوقيعها لكى تقدم بعد ذلك الى البرلمان فى شكل مراسيم بمشروعات قوانين .

(٤) ترتيب المسائل الادارية التى تهم جملة وزارات والتى لا يمكن لوزارة واحدة الاضطلاع بأعبائها كانشاء الثكنات العسكرية وكتنفيذ المعاهدات .

(٥) يتولى مجلس الوزراء سلطات الملك الدستورية من وقت وفاته الى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين المنصوص عليها فى الدستور .

وقد فصل دستور استونيا هذه الاختصاصات فى المادة ٦٠ اذ قال « تتولى الحكومة السياسة الداخلية والخارجية للدولة والسهر على كيان الدولة الخارجى وأمنها الداخلى وتعد مشروع ميزانية الدولة وتعرضه على المجلس لاقراره — وتعين وتعزل الموظفين المدنيين والعسكريين اذا لم يعين القانون هيئة أخرى لهذا العمل — وتعقد المعاهدات باسم الجمهورية الاستونية وتعرضها على المجلس لاقرارها — تعلن الحرب وتعقد معاهدات السلام بعد موافقة المجلس — وتعلن الاحكام العرفية على أراضى الدولة أو على جزء منها وتعرضها على المجلس لاقرارها وتقترح القوانين على المجلس — وتصدر الاوامر والمراسيم المنفذة للقوانين وتقرر طلب العفو الشامل .

Le gouvernement de la Republique dirige la politique interieure et exterieure de l'Etat ; il veille à l'integrité exterieure, au maintien de la securité interieure, à l'accomplissement des lois.

Le gouvernement :

1. Etablit le projet des recettes et des depenses du budget de l'Etat, et le propose à la ratification de l'Assemblé d'Etat.

2. Nomme et revoque les fonctionnaires militaires et civils, quand ce droit n'est pas confie par une loi a un autre organe.

3. Conclut au nom de la Republique esthonniene les traités avec les Etats étrangers, et les soumet à la ratification de l'assemblée d'Etat.

4. Declare la guerre et conclut la paix selon les decisions de l'Assemblée d'Etat.

5. Proclame l'Etat de siege du territoire, partiel ou total, et le porte à la ratification de l'Assemblée d'Etat.

6. Propose des lois à l'assemblee d'Etat.

7. Rend des decrets et des ordonnances en accord avec lois,

8. Decide des demandes d'amnistie,

مادة ٥٨ — لا يلي الوزارة إلا مصري .

مادة ٥٩ — لا يلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٥٨ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح ألا يكون الوزير إلا مصريا .

حضرة عبد اللطيف المكباتي بك — أقترح تعديل النص باشتراط أن يكون الوزير مصري المولد .

دولة الرئيس — يؤخذ الرأى على اقتراح مكباتي بك .

فتقرر الأغلبية عدم الموافقة على اقتراح مكباتي بك والموافقة على اقتراح دولة الرئيس .

دولة الرئيس — يؤخذ الرأى هل يكون الأمراء وزراء أم لا ؟

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — كنت أقترحت ولا أزال أقترح أن لا يمنع الأمراء من دخول الوزارة .

حضرة محمود أبو النصر بك — أوافق على اقتراح هلباوى بك .

حضرة عبد اللطيف المكباتي بك — أعارض فى هذا الاقتراح كما أنى لا أزال معارضا فى جواز قبولهم بالمجلسين لاحتمال أن يكون بين الأعضاء عدد كبير من مستأجرى ضياعهم وأملاكهم فيتأثرون بآرائهم .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية أن لا يكون الأمراء وزراء .

المادة (٥٨) و (٥٩)

اشترط الدستور المصرى أن يكون الوزير مصريا مقلدا فى هذا الدستور البلجيكى الذى نص على أن لا يلى الوزارة الا من كان بلجيكى المولد أو حائز للجنسية البلجيكية — مادة (٨٦) .

Nul ne peut être ministre ; s'il n'est Belge de naissance, ou s'il n'a reçu la grande naturalisation.

كما قرر الدستور المصرى أن لا يلى الوزارة أحد من الاسرة المالكة وحكمة ذلك أن تولى الحكم يقتضى تحمل مسؤوليات مما لا يتفق مع مركزهم الخاص وصلتهم بالملك مما قد ينشأ عنه احراج له .

ويلاحظ أن الدستور المصرى سكت عن جواز تعيين وزراء بلا وزارة او وزراء دولة ولكن هذا لا يمنع من اقتباسنا هذا النظام والعمل به فى مصر . وبالفعل عند ما تكونت وزارة محمد محمود باشا الثانية فى ديسمبر سنة ١٩٣٧ أخذت بهذا النظام .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٢ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الرابع والسبعون وهذا نصه :

لا يكون الوزير الا مصريا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أن ينص على أن الوزير ينبغى أن يكون مولودا مصريا . وقد بالغ كثير من القوانين فى الاحتياط لجنسية الوزير . واحتاطت كذلك فى جنسية النواب والشيوخ . ثم تلا نص القانون البلجيكى فى هذا الباب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بأغلبية الآراء ابقاء القرار على أصله .

وفى صفحة ٩٥ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — سبق لى أن اقترحت ألا يلى الوزارة الا من كان مصريا مولودا من والدين مصريين . وذلك مقرر فى دساتير بلجيكا وانجلترا وايطاليا .

اننا فى بدء نهضتنا وسيتجنس كثيرون بالجنسية المصرية توسلا الى مآرب عدة وكان حقا علينا أن نحتاط كما احتاطت أمم قبلنا . ولطالما قد ارتقى الى الوزارة من ليس لهم عرق فى المصرية بحكم التدرج فى مناصب الحكومة حتى اذا استلموا أزمة الحكم كانوا بالا أى وبال على البلاد . لهذا أعيد اقتراحى وأرجو الموافقة عليه .

حضرة محمود أبو النصر بك — دارت مناقشة فى مجلس نواب فرنسا فى هذا الموضوع نفسه . وتساجل الخطباء وأدلى كل فريق بما حضره من فنون الحجج وكان من حجج من تشيع للمتجنسين أنهم انما يدخلون فى الجنسية عن رغبة فيها ونزعة تعصب لها . وأولئك قد يكونون أفضل من الفرنسيين بحكم أنهم من والدين فرنسيين .

فضيلة الشيخ بخيت — لقد دلتنا الحرب العظمى على أن كثيرين تجنسوا بجنسيات أخرى لمجرد التجسس والحاق الأذى بمن دخلوا فى جنسيتهم . فانا أؤيد حضرة المكباتى بك بكل قواى . وأرى أنه لا يجوز أن يكون فى الوزير عرق غير مصرى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن نشرع دستورا ومن قواعده أن كل مصرى له مثل الحق الذى للآخر . الوظائف مباحة لجميع المصريين وهم كل من أحرز لقب الجنسية المصرية . لا فضل بينهم لعربى على أعجمى ولا لتركى على أرمنى .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نحن أيضا نسن دستورنا طبقا لما درجت عليه الأمم الأخرى مسترشدين بتجاربها وما صدمها من أنواع الحوادث . وأذكر حضراتكم بأن تاريخ مصر مشحون بالعظات البالغات مما كان اختلاف العرق فيه سببا لويلات لا يدركها الاحصاء

سعادة صالح لملوم باشا — انى أرى مايراه حضرة عبداللطيف المكباتى بك.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هل تمنعون المتجنس بالجنسية المصرية أن يكون نائبا . ثم اذا كان نائبا هل تمنعون مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أن ينتخبه رئيسا ؟

أصوات كثيرة كلا لا نمنع .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فاذا أبحتم أن يكون المتجنس بالجنسية المصرية رئيسا لمجلس النواب ولمجلس الشيوخ فكيف تمنعونه الوزارة وليست أجل من ذينكم المركزين خطرا ؟

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اقتراح حضرة المكباتى بك .

فتقرر رفضه بأغلبية الآراء .

وفى صفحة ٥٩ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الخامس والسبعون وهذا نصه :

لا يكون الأمراء وزراء .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أرى أن يضاف الى منع الأمراء من تقلد الوزارة النبلاء كذلك .

فوافقت الهيئة بأغلبية الآراء على اضافة ذلك القرار .

وفى صفحة ١٣١ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النصين التاليين .

« لا يلى الوزارة الا مصرى » .

« لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة » .

مادة ٦٠ – توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور: صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — أقترح النص على أن جميع القوانين وأوامر الملك المتعلقة بشئون الحكومة لا تكون نافذة المفعول الا اذا كان موقعاً عليها من رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٢٧ :

لا يجب لنفاذ القوانين التى تنص على جرائم من اختصاص المحاكم الفصل فيها أن يوقع عليها وزير

المادة (٦٠) تقابلها:

- المادة ٣ (فقرة ثامنة) من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٤ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤٩ من دستور اسبانيا
- والمادة ١٣ (فقرة ثالثة) من دستور الدانمرك
- والمادة ٦٧ من دستور ايطاليا
- والمادة ٦٦ من دستور استونيا

يقرر الدستور المصرى وجوب توقيع رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون بجانب توقيعات الملك فى شؤون الدولة لنفاذها .

وهذا المبدأ مرتبط أشد الارتباط بالمبدأ الذى يقرر أن « ذات الملك مصونة لا تمس » — وانه يباشر سلطته بواسطة وزرائه — فعدم مسؤولية الملك مرادف لعدم قدرته على تنفيذ رغباته فى شؤون الدولة بارادته المنفردة أو كما يقول الانجليز « ليس للملك قدرة على العمل وحده » . "The king can not act alone".

ولما كانت الوزارة مسؤولة عن كل أعمال الملك — أو كما جاء بمذكرة وزير الحقانية التى صدرت قبل اصدار الدستور « تكون كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية التى يلقيها داخلة فى مسؤولية الوزراء » .

لما كان الأمر كذلك فان الوزراء فى أكثر الدول البرلمانية يقومون بدور هام فى مساعدة الملوك ورؤساء الجمهوريات على الاضطلاع باعباء الحكم حتى فى شؤونهم الخاصة كالخطب والمحادثات والزيارات والمقابلات .

ويلاحظ أن القيد الوارد فى هذا النص قاصر على توقيعات الملك فى شؤون الدولة دون توقيعاته فى شؤونه الخاصة .

وقد نص الدستور الفرنسى على أن كل عمل من أعمال رئيس الجمهورية يجب أن يوقع عليه أحد الوزراء .

Chacun des actes du president de la Republique doit être contresigné pas un ministre.

أما الدستور البلجيكى فقد نص على « أعمال الملك لا يكون لها أى أثر اذا لم يوقع عليها أحد الوزراء — وبهذا فقط يصبح الوزير مسؤولا » .

Aucun acte du roi ne peut avoir d'effet s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable.

الحقانية ويكفى فى وجوب نفاذها أن يوقعها الوزراء الذين صدرت القوانين بناء على عرضهم — فهؤلاء وحدهم الوزراء المختصون طبقاً للمادة ٦٠ دستور.

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحه ٦٢ من مجموعة المحاضر

تلى القرار السادس والسبعون وهذا نصه :

جميع القوانين وأوامر الملك المتعلقة بشئون الحكومة لا تكون نافذة المفعول الا اذا كان موقعا عليها من رئيس الوزراء والوزراء المختصين .

فوافقت الهيئة عليه بالاجماع .

وفى صفحة ١٣١ وافقت الهيئة على النص التالى

« توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

وفى صفحة ١٥٠ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نصت المادة الخامسة من الفرع الثانى فى الوزراء على أن توقيعات الملك فى شؤون الدولة لا تنفذ الا اذا وقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص . فكيف يتفق مع هذا النص أن يعين الملك رئيسا لوزارة جديدة اذا سقطت الوزارة القديمة :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — البديهة تقضى بانفراد الملك بهذا الأمر من حيث انه لا وزارة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اطلب ان ينص صراحة على استثناء هذه الحالة فيقال ان التعيين يتم بمجرد توقيع الملك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الأمر بديهى لا يحتاج إلى نص .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اقتراح حضرة عبد اللطيف المكباتى بك .

فتقرر بأغلبية الآراء رفضه .

= ونص دستور اسبانيا على أن أوامر الملك لا تنفذ اذا لم يوقعها أحد الوزراء — وبهذا العمل يتحمل هذا الوزير المسؤولية .

Aucun ordre du roi ne peut etre mis à exécution s'il n'est contresigné par un ministre, lequel, par le fait même, en assume la résponsabilité.

ولم تخرج باقى النصوص التى وردت بالدساتير الأخرى عن هذا المعنى .

مادة ٦١ — الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ — أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

الأعمال التحضيرية : التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٢ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح النص على أن الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للأمة وبالانفراد عن كل اجراء مخالف للقانون يقع منهم أو من مرؤوسيهم أثناء تأدية وظائفهم .

(موافقة عامة) .

المادة (٦١) و(٦٢) يقابلهما:
- المادة ٨٩ بلجيكى
- والمادة ٦ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٦٧ من دستور ايطاليا
- والمادة ١٢ و ١٣ من دستور الدانمرك

يقوم النظام البرلمانى La regime parlementaire على التعاون بين الهيئة التنفيذية والهيئة التشريعية وعلى الرقابة المتبادلة بين هاتين الهيئتين والتى تتحقق بالمسؤولية الوزارية وحق الحل — فللوزارة حق حل مجلس النواب كما أن لمجلس النواب حق الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة وبتوافر هذين الحقين يتحقق التوازن المطلوب فى النظام البرلمانى بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية وبهذا يتميز النظام البرلمانى عن غيره من الأنظمة كالنظام الرئيسى Le regime Presidéntiel أو الحكومة الجمعية Gouvernement d'Assembleé

بدأت هذه المسؤولية باعتبارها مسؤولية جنائية فكان وزراء الملك ومستشاروه مسؤولين جنائيا ومدنيا أمام المحاكم العادية — ثم وجدت محاكم خاصة لمحاكمة الوزراء ثم نشأت فكرة الـimpeachment « اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب أمام مجلس اللوردات الذى منح سلطة المحكمة العليا » .

ثم تطورت المسؤولية وتحولت من مسؤولية جنائية الى مسؤولية جنائية سياسية Politico-Penale ثم الى مسؤولية سياسية بحتة .

لهذا يمكن تقسيم مسؤولية الوزراء الى ثلاثة أقسام — مسؤولية مدنية — ومسؤولية جنائية — ومسؤولية سياسية .

فالوزير مسؤول مدنيا كأى فرد من أفراد الأمة اذا ارتكب خطأ نشأ عنه ضرر لأحد الأفراد . وهو مسؤول جنائيا اذا ارتكب أثناء تأدية عمله جريمة من الجرائم المنصوص عليها فى قانون العقوبات أو فى القانون الخاص بمحاكمة الوزراء (وهو لم يصدر فى مصر بعد) كما يسأل جنائيا اذا ارتكب جريمة خارج عمله . وهو مسؤول سياسيا عن أعمال وزارته ويترتب على هذه المسؤولية استقالة الوزير فالجزاء سياسى بحت بعكس الجزاء فى الحالتين السابقتين فقد يكون مدنى كما فى الحالة الأولى أو جنائى كما فى الحالة الثانية .

كذلك تتميز المسؤولية السياسية عن المسؤولية الجنائية والمسؤولية المدنية بان الأخيرتين شخصيتان فى حين أن المسؤولية السياسية تضامنية أى أن الوزارة بأجمعها قد تتحمل مسؤولية خطأ وزير أو أكثر . كما أن الوزارة قد تتضامن مع الوزير المسؤول وتقدم استقالتها . =

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح النص على ان اوامر الملك شفهية كانت أو كتابية لا يمكن بحال من الأحوال ان تخلى الوزراء او غيرهم من موظفى الحكومة من المسئولية .

دولة الرئيس — لا مانع عندى واطلب رأى الهيئة .

(فتقرر بالاجماع الموافقة على ذلك) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٢ من مجموعة المحاضر :

تلى القرار السابع والسبعون وهذا نصه :

الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة . وبالانفراد عن كل اجراء مخالف للقوانين يقع منهم او من مرؤوسيهم أثناء تأدية وظائفهم.

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع ما عدا فضيلة الأستاذ الشيخ محمد بخيت

ثم تلى القرار الثامن والسبعون وهذا نصه :

أوامر الملك شفهية كانت أو كتابية لا يمكن بحال من الاحوال ان تخلى الوزراء او غيرهم من موظفى الحكومة من المسئولية .

فتقررت الموافقة عليه بالاجماع .

= ويفسر العلامة ديجى المسئولية التضامنية عن السياسة العامة للدولة «بأنها مسئولية تترتب عن كل عمل تعمله الوزارة خارج البلاد وداخلها سواء تم هذا العمل بقانون أو لائحة أو بأمر للموظفين أو كان يتعلق بتعيين أو عزل موظف — أو حتى بامتناع مجلس الوزراء عن القيام بعمل » ديجى جزء رابع صفحة ٨٤٨

Tout ce que l'on peut dire, c'est que les ministres sont solidairement responsables de tout acte qui révele les tendances generales de la direction que le gouvernement imprime aux affaires du pays, soit a l'interieur, soit a l'exterieur. Cette direction générale peut se révéler par un projet de loi déposé, par un réglement publié, par des ordres ou des instructions donnés aux fonctionnaires, par des actes administratifs particuliers faits par un ministre, comme la nommination ou la revocation d'un fonctionnaire. Enfin l'abstention même du cabinet peut engager sa responsabilité.

وينص الدستور على مسئولية الوزير عن أعمال وزارته — وظاهر أن هذه المسئولية تختلف عن مسئولية الوزارة عن السياسة العامة للدولة — إذ أن هذه المسئولية تشمل كل عمل من أعمال الوزير فى وزارته وكل عمل يقوم به أحد الموظفين التابعين له حتى ولو كان هذا العمل إدارى محض — فاذا استنكر المجلس عمل من هذه الأعمال وجب على الوزير أن يستقيل .

وقد اعترض البعض على هذا التفسير فى فرنسا لما يتضمنه من تدخل من السلطة التشريعية فى أعمال السلطة التنفيذية .

ويرد الأستاذ ديجى على هذا الاعتراض بأن الدستور عندما نص على المسئولية الفردية للوزير بعد ذكره المسئولية العامة السياسية قصد أن يميز بين المسئوليتين وبأن هذه المسئولية الفردية تطبيق طبيعى للنظام البرلمانى (راجع ديجى صفحة ٨٥١ جزء رابع) .

ويقول العلامة بارتلمى (فى كتابه القانون الدستورى طبعة ١٩٣٣ صفحة ٧٠٧) بأنه لكى تتحقق المسؤولية الفردية للوزير يجب توفر ثلاثة أركان :

وفى صفحة ١٣١ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النصين التاليين :

« الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عما يقع منه أو من مرؤوسيه فى تأدية وظائفهم مخالفا للقوانين » .

« أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء وغيرهم من عمال الدولة من المسؤلية بحال » .

وفى صفحة ١٥٢ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبـــد العزيز فهمى بك — المسؤلية الوزارية فى الدساتير الأوربية مطلقة غير مقيدة بمثل القيد المنصوص عليه فى دستورنا (فى المادة الرابعة من باب الوزراء) التى تقضى بأن الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة . وتزيد على ذلك بأن كل وزير مسؤول أيضا عما يقع منـه أو من مرؤوسيه فى تأدية وظائفهم مخالفا للقوانين . وقد تكلمنا طويلا عن هذا القيد ورأى بعض اخواننا ومنهم

---

(١) أن لا يكون العمل الذى ترتبت عليه هذه المسؤولية متعلق بالسياسة العامة للدولة .

(٢) أن لا يكون مجلس الوزراء قد تناقش فيه .

(٣) أن لا يطرح رئيس الوزراء مسألة الثقة على المجلس بهذه المناسبة .

والمسئولية الوزارية قررها الدســـتور المصرى لدى مجلس النواب وحده بعكس الحال فى فرنســا وبلچيكا فان الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشيوخ أسوة بمجلس النواب . ولو أن هذه المسؤولية لم ينص عليها الدستور صراحة فى البلدين . فان المــادة ٦ من القانون الفرنسى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ تنص على أن « الوزراء مسؤولون بالتضامن أمام المجلسين عن السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسؤول شخصيا عن أعماله » .

"Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique generale du gouvernement. et individuellement de leurs acts personneles".

كما أجمل الدستور البلچيكى مبدأ المسؤولية الوزارية أمام المجلسين دون أن ينص عليها صراحة اذ قال « لن يخلى أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيرا من المسؤولية بحال من الأحوال » .

"En aucun cas l'ordre verbal ou écrit du roi ne peut soustraire un ministre à la responsabilité".

ورغم ذلك فان مسؤولية الوزارة أصبحت مقررة أمام مجلس الشيوخ الفرنسى فقد سحب الثقة من وزارة ادوارد هريو سنة ١٩٢٥ كما سحب الثقة من وزارة تارديو سنة ١٩٣٠ ومن وزارة لاڤال سنة ١٩٣٢ .

(راجع بارتلمى ودييز صفحة ٧٠٨ وما بعدها طبعة سنة ١٩٣٣) .

كما تقررت هذه المسؤولية أمام مجلس الشيوخ البلچيكى أيضا رغم عدم صراحة النص .

حضرة المكباتى بك حذفه أو تعديله وأنا أقترح على حضراتكم تعديل الجزء الأخير من المادة كالآتى :

« وكل منهم مسئول عن اجراءاته هو ومرؤوسيه فى تأدية وظائفهم » .

حضرة على ماهر بك — أرى أن يحذف أيضا من هذا التعديل ما يتعلق بالمرؤوسين لأن هذا تفصيل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وأنا أوافق على ذلك لأن جميع الدساتير لم تنص على مسؤولية الوزير عن أعمال مرؤوسيه وعلى كل حال فأعمال المرؤوس يسأل عنها الرئيس متى أقرها ولكن كيف يسأل الوزير عن جريمة ارتكبها أحد مرؤوسيه خصوصا اذا لم يثبت أن الوزير أهمل أو قصر فى التحقيق أو فى معاقبة المرؤوس وأن نحذوا حذو النص الموجود فى فرنسا .

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق على تعديل حضرة عبد العزيز فهمى بك وأخالف حضرتى ماهر بك والمكباتى بك وأرى أن يكون الوزير مسئولا عن عمل مرؤوسيه لأنهم شركاؤه فى العمل وهو المشرف على أعمالهم وعليه مراقبتهم بكل دقة وفى النص الذى أوافق عليه ما يجعل المرؤوسين منتبهين دائما هم والوزير للتخلص من هذه المسؤولية .

حضرة الياس عوض بك — الأولى بقاء النص على حاله .

فضيلة الشيخ بخيت — هذه المناقشات سبق ذكرها . وقد قلنا إن المسؤولية شيء والمؤاخذة شيء آخر . ولا يلزم من أن يكون الوزير مسؤولا أن يؤاخذ على ما وقع . وربما وقفت المسؤولية عند حد الاستيضاح من الوزير .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يظهر أنه يوجد بعض الالتباس فى كلمة (مسؤول) التى قد يظن البعض أن المقصود منها توجيه سؤال للوزير مع أن المسؤولية هنا يقصد بها (التبعة) . ولا شك أن الوزير لا يكون متضامنا فى التبعة مع مرؤوسيه فى أغلاطهم الا اذا أقرهم عليها أو قصر فى مراقبتهم أو جزاء المرتكب منهم .

حضرة محمد على بك — لا يخفى أن الوزراء يتعاقبون فى الوزارات . وليسوا

هم الذين اختاروا جميع الموظفين الذين يعملون تحت رياستهم . فمسؤولية الوزير لا تتعلق بالجريمة التى يرتكبها موظف مرؤوس له وانما تتعلق باهمال الوزير فى تحقيقها — وتوقيع الجزاء على من أخطأ أو فى اقرار الخطأ . هذا ما يسأل عنه الوزير ، أما الصورة المدونة فى المادة فلم أر لها نظيرا فى دستور من الدساتير .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لاحظنا فى وضع دستورنا أن لا نذكر من الأحكام الا الضرورى بقدر الحاجة . فجعلنا للنواب ازاء الوزراء حقا أولا هو المسؤولية الوزارية وحقا متفرعا منه وهو السؤال والاستجواب وبذلك يهيمن المجلس على أعمال الوزراء جميعا . فلا محل للنص بعد ذلك على أعمال المرؤوسين . لأن عمل الوزير فى الغالب بواسطة مرؤوسيه والقول بأن الوزير مسؤول كاف لأن الموكل مسؤول عن عمل وكلائه . وعدم الاشارة الى المرؤوسين لا يضيع علينا حقا لأن الوزير مسؤول عن عملهم حتما اذا كان له ضلع معهم .

معالى سابا باشا — كلنا متفقون على مسؤولية الوزير خصوصا الوزير العامل وانما أخشى اذا بقى النص كما هو أن يحصل التباس ويفسر بأن الوزير متضامن مع مرؤوسيه فى جميع الأحوال فرفعا لهذا اللبس أقترح أن يعدل الشق الأخير من المادة هكذا :

« وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته » .

تقرر بالأغلبية قبول هذا التعديل .

مادة ٦٣ — للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات الا اذا كانوا أعضاء . ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ١٠ يونيو سنة ١٩٣٧ :

اعترض مقرر لجنة الداخلية على القاء بيان من غير الوزير أو الوكيل البرلمانى بوزارة الداخلية — وقال أن مدير مصلحة السجون انما يوجد بالمجلس

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — أقترح النص على أن لا يكون للوزراء رأى معدود فى مداولات أى المجلسين إلا إذا كانوا من أعضائه ولكن لهم دائماً حق حضور المجلسين ووأجب سماع قولهم كلما طلبوا الكلام ولهم فى بعض المسائل أن يستعينوا بمن يرونه من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس حق تحتيم حضور الوزراء لجلساته.

(موافقة عامة) .

المادة (٦٣) تقابلها:
المادة ٦ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٨٨ من دستور بلجيكا
والمادة ٦٦ من دستور ايطاليا
والمادة ٣٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٢٤ من دستور بروسيا
والمادة ٥٨ من دستور الدانمرك

قرر الدستور حق الوزراء فى حضور جلسات أى المجلسين كما قرر وجوب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ليدافعوا عن أعمالهم ومشروعاتهم كما أجاز لهم أن يستعينوا بكبار موظفى دواوينهم ليسهل لهم وسائل الدفاع كما أن لهم أن يستنيبوهم عنهم .

كما نص الدستور على عدم جواز اشتراك الوزراء فى عملية التصويت فى مجلس ليسوا أعضاءً فيه .

ولكن هل يجوز لهم التصويت على مسألة الثقة بالوزارة ؟

الدستور لا يمنع ذلك بل ان فى القول بحرمانهم من التصويت فى أى أمر من الأمور اعتداء على سلطتهم الدستورية كنواب عن الأمة وممثلين لها .

ولسنا فى حاجة بعد ذلك الى القول بأن للوزراء الاشتراك فى أى مناقشة تثار فى المجلس الذين هم أعضاء فيه .

وقد نص الدستور البلجيكى على أن الوزراء ليس لهم رأى معدود فى المداولات الا فى المجلس الذين هم أعضاء فيه ولكن لهم حق حضور أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام — وللمجلسين أن يحتما على الوزراء حضور جلساتهما . ═

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٢ من مجموعة المحاضر

تلى القرار التاسع والشبعون وهذا نصه :

« لا يكون للوزراء رأى معدود فى مداولات أى المجلسين إلا إذا كانوا من أعضائه ولكن لهم دائماً حق حضور المجلسين وواجب سماع قولهم كلما طلبوا الكلام . ولهم فى بعض المسائل أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس حق تحتيم حضور الوزراء لجلساته . فوافقت الهيئة بالأغلبية عليه .

للمعاونة فقط — فرد عليه الوكيل البرلمانى للوزارة بأن الدستور فى المادة ٦٣ لم يمنع كبار الموظفين الذين يأذن المجلس بحضورهم من الكلام وان عبارة « أو يستنيبوهم عنهم » الوارده فى المادة تدل على جواز أن يتكلم المستناب عمن

= Les ministres n'ont voix deliberative dans l'une ou l'autre chambre que quand ils en sont membres.
Il ont leur entrée dans chacune des chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent.
Le Chambres peuvent requérir la presence des ministres.

كما نص دستور تشيكوسلوفاكيا مادة ٣٩ على أن للوزراء حضور جلسات المجلسين وجلسات اللجان — ويجب أن يسمح لهم بالكلام كلما طلبوا .

ونص فى المادة ٤٠ على أنه يجب على الوزير أن يحضر بنفسه جلسات المجلس أو اللجان كلما طلبوا منه ذلك — كما له أن يستنيب أحد الموظفين عنه اذا لم يطلب حضوره بشخصه .

Art 39. — Le ministres ont les droit d'assister en tout temps à toutes les seances de deux chambre et de leurs comités. La parole leur est donnée quand il la demandent.

Art 40. — 1. Sur le demande de l'une quelconque des chambres ou de leurs commissions, un ministre doit se rendre en personne à la seance.

2. Dans les autres cas il peut se faire remplacer par des fonctionnaires de sont ressort.

قلنا أن الدستور قد قرر للوزير حق الكلام فى البرلمان كلما طلبه وذلك كى يتمكن من الدفاع عن أعماله وسياسته ومشروعاته ولكن يشرح للاعضاء ما خفى عنهم قبل أن تتسيطر عليهم فكرة خاطئة قد تؤدى إلى سحب الثقة من الوزارة فى بعض الأحيان دون أن يكون لذلك مبرر حقيق ولا مقتضى . ويلاحظ أن أكثر الدساتير التى أخذت بنظام المسئولية الوزارية قد نصت على حق الوزراء فى حضور الجلسات وفى الكلام كلما طلبوا ذلك بعكس الدساتير التى لم تاخذ بهذا النظام (كدستور الولايات المتحدة الأمريكية) فانها لم تنص على حق الوزراء فى حضور الجلسات بل حرمت عليهم هذا الحضور .

كما نص الدستور على حق الوزراء فى الاستعانة بكبار موظفى دواوينهم وعلى حقهم فى استنابتهم عنهم كما سبق أن ذكرنا .
ولكن هل يجوز لهؤلاء الموظفين أن يجيبوا على الاستجوابات الموجهة للوزراء ؟

من رأيى أننا إذا أجزنا الاستنابة فى الأمور قليلة الأهمية كالرد على أسئلة الأعضاء واستفساراتهم عن الأمور المصلحية العادية فانه لا يمكننا أن نسمح بذلك فى الرد على الاستجواب لما ينطوى عليه من عنصر المسئولية الشخصية للوزير المستجوب مما قد يؤدى إلى سحب الثقة منه أو استقالته .

وزيادة على ما تقدم فاننا إذا أبحنا ذلك نكون قد قلبنا الأوضاع الصحيحة إذ جعلنا من المرؤوس مدفعا عن أعمال الرئيس مع أن المفروض أن يدافع الرئيس عن مرؤوسيه — وإذا كان الدستور قد رتب المسئولية الوزارية قبل الوزراء وحدهم فكيف نقبل أن يتحمل عنهم هذه المسئولية موظفين غير مسئولين أمام البرلمان ؟ ومن هذا الرأى العلامة ديجى (صفحة ٤٨٨ جزء رابع من كتابه القانون الدستورى) .

ويرى أوجين بير (صفحة ٧٧٢) أن هؤلاء الموظفين يعاونون الوزراء ولكن لا يمكن أن يحلوا محلهم — بمعنى أنه للمجلس أن يؤجل مناقشة الموضوع إذا رأى أن حضور الوزير واجب — =

استنابه — ووافق المجلس على ذلك .

(مجلس النواب جلسة ٧ أغسطس سنة ١٩٢٦)

طلب وزير الحربية من المجلس السماح لبعض موظفي وزارته بحضور الجلسة فسأله الرئيس هل كلهم من كبار الموظفين — فأجاب الوزير « من بينهم ثلاثة أرجو وجودهم لا للانابه وانما ليساعدونا على تقديم الأوراق والبيانات اللازمه » .

فأجاب الرئيس — «اذن ليس لهم حق الكلام»

وفى صفحة ١٣١ من مجموعة المحاضر تليت المادة الثامنة ونصها :

للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم . ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

فضيلة الشيخ بخيت — أطلب أن ينص فى هذه المادة على أن الوزراء لا يستنيبون عنهم من كبار موظفى دواويتهم إلا من كان مصريا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا مفهوم ومحل النص عليه فى اللائحة الداخلية ،

(موافقة عامة) .

= Les commissaires du Gouvernement assistent les ministres, ils ne les remplacent pas.

وفى هذا المعنى يقول أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسى فى جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٠٤ (راجع أوجين بيير الملحق صفحة ٩٠٣ بند ٦٤٢) .

« لا يسمح للوزير أن يساعد بواسطة أحد موظفيه فى الرد على استجواب لأن الاستجواب قد تنشأ عنه المسؤولية الشخصية للوزير فاذا سمحنا للموظف أن يحل محل الوزير أو حتى يساعده فاننا نقلب الموقف إذ يصبح الموظف مدافعا عن رئيسه أمام البرلمان » .

. . . Les ministre ne peuvent pas être assistés d'un commissaire du Gouvernement pour le discussion d'une interpellation. En effet, dans une interpellation, c'est la responsabilité personelle du ministre qui en jeu, et si nous admettions que le ministre puisse se faire répresenter ou seulement assister dans ce cas par un commissaire du gouvernement, la situation serait pour ainsi dire retournée nous finirions par voir les fonctionnaires couvrir leurs chefs devant les chambres.

مادة ٦٤ — لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس ادارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعليا فى عمل تجارى أو مالى .

الاعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٢ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الثمانون وهذا نصه :

لا يجوز للوزير مدة وزارته أن يشترى أو يستأجر باسمه أو باسم غيره أطيان الحكومة بغير المزاد العمومى ولا أن يحصل على امتياز من الحكومة أو احتكار أو أى منفعة شخصية تعود عليه بالربح .

فتقررت الموافقة بالاجماع .

التقاليد البرلمانية :

المادة (٦٤) تقابلها } المادة ٧٤ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٦١ من دستور بولونيا

رأى الدستور أن يرتفع بالوزراء عن مواطن الشبهات والظنون وأن يبعدهم عن كل ما يؤثر فى حسن قيامهم بواجبات وظائفهم فنص على أنه ليس لهم أن يشتروا أو يستأجروا أطيانا من الحكومة ولا أن يحصلوا من الحكومة على امتياز أو احتكار أو أى منفعة شخصية تعود عليهم بالربح مدة وزارتهم ولا أن يقبلوا أثناء الوزارة العضوية بمجلس ادارة أية شركة .

ولكن ليس المقصود بذلك أن الوزير ان كان فى الأصل عضوا فى مجلس ادارة شركة ودخل الوزارة يتحتم عليه أن يترك عضوية الشركة . والنص صريح فى هذا اذ يقول « لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته » ومعنى ذلك أن المحظور هو قبول العضوية بعد دخول الوزارة . وهذا ما قررته لجنة الدستور صفحة ١٥٧ من مجموعة محاضرها .

ولعل الدستور قد قصد بذلك أن لا يحرم الأكفاء الذين يشتغلون بالأعمال المالية من الاشتغال بادارة الشركات ولا أن يمنع من يشتغلون فى ادارة الشركات من الدخول فى الوزارة اذ قد يجدوا من مصلحتهم عدم الدخول فى وظائف هى بطبيعتها غير ثابتة فنكون قد حرمنا من كفاءتهم وخبرتهم .

وقد ورد بمحاضر لجنة الدستور (صفحة ٥٦ ، ٥٨ ، ٥٩ ، ١٥٧) نص يمنع النائب من شراء أو استئجار أطيان الحكومة بغير المزاد العلنى ولا أن يحصل على امتياز من الحكومة أو احتكار أو أية منفعة شخصية تعود عليه بالربح مدة نيابته — ولكن هذا النص لم يرد له ذكر بالدستور .

وبالرجوع الى النصوص الاجنبية نجد أن نص الدستور البولونى يشابه الى حد كبير نص الدستور المصرى فقد جاء به أنه « لايجوز للوزراء أن يباشروا عملا آخر ولا أن يشتركوا فى مجلس ادارة شركة أو ترتيب عمل له غرض مالى .

Les ministres ne peuvent exercer aucune autre fonction, ni faire partie des conseils d'administration ou de controle de sociétés et institutions poursuivant des buts lucratifs.

كما ورد بالدستور التشكوسلوفاكى نص بهذا المعنى أيضا .

وفى صفحة ١١٨ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن يضاف على المبدأ الثمانين ما يأتى : « ولا يجوز للوزير أن يكون رئيسا أو عضوا فى شركة ذات ربح أثناء وجوده فى الوزارة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن يحال هذا الاقتراح على لجنة التحرير لفحصه ووضع النص الذى يفى بالغرض بعد دراسة المسألة درساوافيا وعرض الأمر على اللجنة العامة .

موافقة بالأغلبية على ذلك .

وفى صفحة ١٣٢ من مجموعة المحاضر

حضرة توفيق دوس بك — حذفت لجنة التحرير المبدأ ٩٢ من المبادىء العامة وهو القاضى بأن لا يجوز للوزراء أن يكونوا رؤساء لشركات ذات ربح ولا أن يحصلوا على امتياز ولا احتكار الخ وقد تناقشنا فى ذلك وكان من رأيى بقاء هذا المبدأ .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا وجود لهذا المبدأ فى دستور ما عدا الدستور البولونى الذى هو خليط من الدساتير ولا يعول عليه فالامتياز والاحتكار جعلناهما من اختصاص البرلمان فاذا منحا لوزير كان هذا بموافقة البرلمان فلا حرج فى ذلك وإذن يكون هذا القسم من المبدأ لا لزوم له . أما باقى المبدأ ففيه حرج شديد لأنه كيف يمنع الوزير من أن يشترى أطيان الحكومة إلا بمزاد إذا كانت قوانين الحكومة تجيز البيع بالممارسة ولماذا يحرم على الوزير ما هو مباح للافراد . فى هذا حجر على الحر .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — إذا أجيز للوزير أن يكون رئيسا لشركة فيخشى أن يدافع عنها بغير حق والمشروعات فى بلادنا كثيرة وطريق الاستهواء فيها واسع جداً فأطلب بقاء المبدأ ٩٢ على حاله .

فضيلة الشيخ بخيت — كان من الواجب على لجنة التحرير أن لا تحذف المبدأ وأن تضعه فى الدستور ثم تقترح حذفه — وقد كان من رأيى عند ما أقترح هذا المبدأ وضع استثناءين للقاعدة ولكنكم رفضتم طلبى واليوم ترتدون حذف المبدأ برمته فلا أفهم لذلك علة .

حضرة محمد على بك — ان ما تقرر من النصوص كفيل بحالتى الامتياز والاحتكار ويمكن حذف هذا من المبدأ ٩٢ أما الأحوال الأخرى المنصوص عليها فى المبدأ فأطلب بقاءها وأقترح النص الآتى :

(لا يجوز لوزير فى مدة وزارته أن يشترى او يستأجر باسمه او باسم غيره أطيان الحكومة بغير المزاد العــــام ولا ان يكون رئيسا أو عضوا فى شركة ذات ربح ولا ان يتولى عملا من الأعمال يجعله مسئولا امام مصالح الحكومة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا غير قانونى وفيه حجر على الحرية الشخصية .

حضرة توفيق دوس بك — القوانين الحالية حرمت على القاضى والمحامى وموظفى المحــــاكم على العموم ان يشتروا حقا متنازعا فيه وعلى الموظفين الاداريين ان يشتروا أطيانا فى دائرة اختصاصهم ولم يقل احد ان هذا حجر على الحرية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا الحرمان قاصر على الحقوق المتنازع عليها فى دائرة الاختصاص . ولكن سلطة الوزير تشمل القطر برمته والحرمان يتناول كل بقعة فى الأراضى المصرية وفى هذا حجر شديد على الحرية ولا أفهم معنى لحرمان الوزير من ان يكون عضوا فى شركة ذات ربح فقد يصادف أن رأس ماله كله الذى أتى اليه من طريق الميراث موضوع فى هذه الشركة . لقد فكرنا كثيرا فى ذلك فى لجنة التحرير ورأينا فى النهاية ان هذا المبدأ يجب حذفه برمته على أنه اذا لم يكن بد من وضع حكم لهذه الحالة فالأولى ان نترك هذا للقانون الذى سيبين أحوال محاكمة الوزراء .

حضرة محمود ابو النصر بك — لاحظت لجنة التحرير ان هذا المبدأ من خصائص التشريع وبعيد جدا عن ان يكون من خصائص الدستور لهذا تركناه لمن يعنون بأمر التشريع . على أنى لا أرى هذا ولا ذاك فقد توالت علينا الوزارات ولم نجد ما نؤاخذها عليه من هذه الوجهة .

حضرة على ماهر بك — أود ان لا يسوقنا حضرة الزميل الى التعرض للأشخاص .

حضرة محمود ابو النصر بك — أطلب اذن ان يترك هذا للقانون .

سعادة قليني فهمى باشا — أرى كل الخطر فى أن يباح للوزراء مشترى اطيان الحكومة بغير المزاد .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر أن ينص فى الدستور على ما هو محرم على الوزير وأن يناط بحضرة محمد على بك وضع النص وعرضه على الهيئة فى جلسة تالية .

وفى صفحة ١٤٧ عادت الهيئة للمناقشة فى هذا الموضوع .

حضرة محمد على بك — ان النص الذى وضعته لبيان المحظور على الوزراء فى هذا الباب هو : « لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر أطيان الحكومة بغير المزاد العمومى ولا أن يكون رئيساً أو عضوا فى مجلس ادارة شركة مساهمة ولا أن يكون فى غير أحوال القرابة وصيا او قيما أو ناظرا على وقف . ويستثنى من هذا المنع الاخير الأوصياء المختارون والنظار المعينون بشرط الواقف » .

من هذا ترون حضراتكم أننا أطلقنا الحظر فى كل شراء أو استئجار الا اذا كان بطريق المزاد العمومى . نعم قد يرد على هذا أن هناك من زوائد المساحات أو رؤوس القبائل ما جرت العادة ببيعه بغير المزاد وتلكم أمور تافهة لا تستحق وضع الاستثناءات من أجلها فى الدستور . ولا أرى كبير خطر على الوزير أن يتربص بنفسه دون شرائها حتى يخرج من الوزارة .

وقد حذفت كلمة باسمه او باسم غيره لانها لم تؤد معنى جديدا أما الشركات فكثيرة وليس يخشى القانون منها الا الشركات المساهمة ولذلك أفردناها بالحكم أما شركات التضامن فالوزير محظور من الدخول فيها بحكم القانون الذى يمنع الموظف ان يكون تاجرا .

كذلك حظرنا على الوزير الوصاية والقوامة فى غير القرابة اللهم الا اذا كان مختاراً من الوصى أما المنع فى القرابة فغير لائق بالدستور أن يحجر القيام بواجب عائلى . وأما اباحة قبول الوصاية المختارة ونظارة الوقف بحكم شرط الواقف فلأنه لا يتصور فى هاتين الحالتين التأثير الذى نخشاه .

فضيلة الشيخ بخيت — كيف تمنعون الوزير من تولى نظارة وقف الا اذا كان بشرط الواقف وأول مادة فى لائحة وزارة الأوقاف توجب على وزيره قبول نظر كل وقف يحيله عليه القاضى ؟

حضرة توفيق دوس بك — المراد منع الوزير من نظارة الوقف لشخصه لا بحكم وظيفته .

فضيلة الشيخ بخيت — اذن نصوا على ذلك فى التفسير .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المسألة فى ذاتها شديدة الارتباك وأرجو أن تؤجلوا الكلام فيها حتى تتدبرها حق التدبر .

حضرة محمود أبو النصر بك — أرجو أن تحذفوا هذه المادة من دستورنا جملة لأننا انما نحتذى فى كل ما نسنه دساتير من قبلنا ولم يقرر واحد منها حكما كهذا اللهم الا الدستور البولونى الذى شذ فى هذا الباب عن مناهج جميع الدساتير المحكمة . ففضلا عن أن هذا الحكم فيه مساس لكرامة الوزراء وتسلف سوء النية فيهم فانه فى ذاته تشريع معيب . على أن حذف هذا النص ليس معناه اطلاق يد الوزير فى مال الحكومة ولا فى منافعها يؤثر نفسه منها بما يشاء فان رقابة البرلمان قائمة وعين الجمهور ساهرة ولن يجرأ على شىء من ذلك وزير . ففى مسئوليته كفاية وغناء .

حضرة توفيق دوس بك — اذن نلغى النص الخاص بمنع اعطاء الرتب والنياشين لاعضاء البرلمان فى مدة نيابتهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هنالك فرق بين المسألتين فان شراء الاطيان واستئجارها معاوضة مال بمال أو منفعة بمال أما الرتب فمنح فى غير مقابل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان مبدأ الحظر قد قررناه فعلا والمناقشة الآن يجب أن تدور فى حدوده ولقد كلفنا حضرة محمد على بك بوضع النص فالكلام الآن ينبغى أن يقصر على ما يباح وما لا يباح للوزراء لا على حذف المبدأ أو ابقائه . مسألة النص مفروغ منها . خصوصا وقد وقعت من هذا القبيل حوادث من حقنا أن نتقى أمثالها فى المستقبل .

حضرة الياس عوض بك — الغرض من التعيين ووضع الاحكام أن

يكون لها أثر لا أن تكون مجرد حبر على ورق فالوزير الذى لا ضمير له يمكنه برغم ما تضعون من النصوص وألوان العقوبات أن يعبث بمال الحكومة وما يكون تحت يده من مرافقها بوسائل غير ظاهرة .

ثم أنكم أعطيتم مجلس النواب حق الاتهام وشكلتم محكمة خاصة لمحاكمة الوزير الذى يرتكب مخالفة · وهل هناك أفدح من ارتكاب السرقة .

الواقع انى لا أرى لمثل هذا النص فائدة اللهم الا مجرد اثارة الريب والشبهات فلذلك أقترح حذفه .

حضرة على المنزلاوى بك — حين تناقشنا فى هذه المادة كنت مع القائلين ببقائها ولزوم وجودها ولكننى الآن غيرت رأيى للاسباب الآتية : فى المناقشة التى دارت من يومين فى شرط احسان القراءة والكتابة رأت الأغلبية التى يجب الخضوع لها أنه من العار شرط القراءة فى مجلس الشيوخ فنص الدستور الذى يطلع عليه العالم . بعد أن أخذنا بهذا الرأى وبعد أن رأينا ان مثل هذا فيه مساس بكرامتنا فمن باب أولى يجب حذف هذا النص بالنسبة للوزراء والنواب أيضا خصوصا لأنه لم يوجد الا فى قانون عرفوه بأنه شاذ

وكل الادلة التى أوردها أنصار هذا النص أنه حدثت حوادث كريهة يجب أن نتقى وقوع مثلها فى المستقبل . هذا كلام وجيه فيما اذا كانت الحال تبقى كما كانت أما والمفروض أننا مقبلون على عصر حكومته فى يد الأمه ولا يقضى أمر الا بقرارها وعلمها مشخصه فى برلمانها فلا محل لمثل هذا الكلام .

لمجلس النواب من السيطرة على الوزارة وله من حق الاتهام والاقتياد الى المحاكمة على الجرائم جليلها ودقيقها ما لا يأذن بوقوع مثل هذه الجرائم .

ثم خفتم حضراتكم من أن يكون الوزير عضوا فى مجلس ادارة شركة خوفا من أن يساعدها بحوله وطوله فى الحكومة بما لا يتفق مع الواجب ومع المصلحة العامة . ان مثل هذا الوزير الذى يجازف بحق بلاده لمصلحة شركة لا بد أن يكون خرب الذمة وبهذا لا يبعد عليه وهو ليس له علاقة ظاهرة بها أن يساعده بكل الوسائل وهو بعيد عن كرسى رياستها اكثر مما

لو كان فى هذه الشركة لأنه لو كان فيها لظلت الابصار شاخصة اليه والى تصرفاته فلا يملك فى هذا الباب حركة بخلاف ما لو كان فى الظاهر بعيدا عنها .

ثم أن الذى حدث الى الآن ونحن فى عهد حكومة الفرد لا سلطان للأمة ولا رقابة فان كل وزير انحرف فى سلوكه عرف من الجمهور وعد عليه تصرفه وكثيرا ما كان ذلك سببا فى الحيلولة بينه وبين الوزارة مرة أخرى .

وعلى هذا أرى حذف هذا المبدأ سواء فيما يتعلق بالوزراء أو النواب .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — حقيقة من الأمور الصعبة أن نضع فى دستورنا شيئا له مساس باتهام ذمم الوزراء والنواب وأن نحجر عليهم فى ضرب من حرية المعاملات المباحة لسائر الناس . وأصعب من ذلك أن يطلب تأييد مبدأ لا وجود له فى الدساتير الأخرى . ولكننى مقتنع بان الامر — برغم ذلك كله — فى مصلحة بلادى .

أما فيما يتعلق بحرية المعاملات فالحرية فى كل شىء لها حدود فاذا هى أفضت الى شبهة الجور على بعض الحقوق العامة وجب كفها وتقييدها . فاذا قررنا أن الوزراء يجب تقييد حريتهم فى بعض الاحوال وجب علينا أن نبين فائدة ذلك . قرر الشرع أن من له ولاية على مال الغير حرم عليه أن يتعاقد فيه لشخصه وان كان فى ظاهر العقد مصلحه لصاحب المال . لماذا ؟ ابعادا لولى المال عن الشبهة وتنزيها له عن المظنة . اطرحوا من أذهانكم أننا نريد بمثل هذا النص كف يد الوزير عن العبث بمال الحكومة لأننا نقدر ذلك فى وزرائنا . حاشا أن يمتد بنا الظن الى ذلك . كل ما نريده للوزير البعد عن الشبه وتجنب مسالك التهم . فاذا قلت أن كل التصرفات التى لها مساس باشخاصهم خير لهم ألا يعالجوها باشخاصهم ولا بحكم وظائفهم فلا أكون قد أسأت الرأى فيهم وانما أردت تنزيههم ومنع الشبهة عنهم . يقولون أنه يجوز الاحتيال مع النص أيضا فالامر على كل حال رهن بذمة الوزير وضميره . هكذا يقولون . لنفرض أن وزراءنا مقدسون لا ينحرفون عن حدود الامانة فى سرهم ولا فى اعلانهم . ولكن لا يذهب عن حضراتكم

أن هناك فى المسئلة عنصرا آخر . عنصرا لا علاقة له بذمم الوزراء ولا بطهارة أنفسهم وهو الشعور العام يقدم الوزير على شراء صفقة الحكومة يشتريها كما يشترى سائر الناس بثمن المثل أو أعلى من ثمن المثل . ولكن الجمهور مهما حسن ظنه بالوزير يابى عليه ادراكه الا أن يظن بفعلته الظنون. سيظن الجمهور حتما أنه حوبى . سيظلم الوزير قطعا . ونحن انما نبغى للوزير سلامة من هذا الظلم ونجاة من مثار الظنون .

فى النفس ضعف قديم يحمل الافراد دائما على مجاملة الوزير ظنا أن هذا يرضيه . فاذا كان رئيسا لمصرف مثلا أو عضوا فى ادارته سعت بالناس أوهامهم الى ايداع أموالهم فيه . ونحن نريد تخليص السواد من هذه الأمور.

اللهم لا قانون العقوبات الذى نبغى بسلطة هذه المادة ولا قانون محاكمة الوزراء . وانما نريد أن نحول بين الوزير الطاهر وبين الشبهات . ذلك غرضنا الذى نبتغيه . فاذا قدر لهذا البلد وزير يعمل على الاضرار بالمصلحة فهذا الذى يمكن تطبيق العقوبات عليه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لقد يصعب على الكلام بعد هذا البيان الذى فاه به الأستاذ ابراهيم الهلباوى بك . على اننى محاول تجاوز الاسباب الأدبية الى الأدلة المادية .

سواء فى تاريخنا أو تاريخ من سبقنا من الأمم نجد الانسان دائما هو الانسان . فلا يمكن تجريده عن الشهوات ولا تنزيهه عن نزوة الاغراض . وكل عمل مالى ذى ربح يجوز أن يكون طريقا للاستهواء ووزراؤنا ونوابنا يعالجون بحكم وظائفهم أعمالا كثيرة قد تكون مدرجة للاستهواء ومثارا لاطماع النفس البشرية . ويجب أن نفرض العصمة من الآن فى كل وزرائنا ونوابنا على تمادى الزمان حتى نطمئن سلفا الى أن نفوسهم لا تخضع لقوانين الطبيعة البشرية ولا يجوز أن يجرى عليها من أحكامها ما يجرى على سائر الناس . والعصمة لا تكون إلا للانبياء .

نعم هنالك تشريع بالعقوبة على من يرتكب الجريمة . ولكن هناك أيضا تشريعا يمنع ارتكاب الجريمة . ومنع وقوع الخطر خير من علاجه . ونحن بهذا التشريع انما نريد أن نعصم وزراءنا من الوقوع فى مثل هذه الاخطار .

هذا المبدأ مقرر فى قوانيننا العادية . فلقد منع المحامون والخبراء من شراء حق متنازع فيه . وإذا سلم بهذا فى القانون العادى فأحر بنا أن نحتفظ به فى دستور البلاد .

فضيلة الشيخ بخيت — القوانين كلها سماوية ووضعية مبناها سوء الظن والا لما كان هنالك موضع لحظر ولا انذار ولا وعيد . على أن القوانين لا يقصد بها منع وقوع الشر بتاتا وانما التقليل منه بما فيها من تخويف وانذار العقاب .

حضرة زكريا نامق بك — هذا الموضوع لا أحسبه ابن اليوم بل لا بد أن يكون قد فكر فيه من سبقونا بمئات السنين فى التشريع والتقنين . ولابد أن يكونوا قد أطالوا النظر والتفكير فيه ومع ذلك خرجت دساتيرهم كلها خالية من الاشارة اليه اللهم الا ذلك القانون البولونى الذى وضع بسرعة عظيمة . ولعل لهذا التشريع عندهم سببا يرجع الى طبيعة بلادهم .

العصمة لله وحده ولكن التقنين فى باب الحظر والاباحة اطلاقا يجب ألا يصادم قاعدة خطيرة وهى حرية التعامل .

أعمال الوزراء على الأخص قد تكون خفية وهى التى من شأنها أن تضر وهذه لا يمكننا ضبطها ولا اختصاصها بقاعدة حتى تظهر والأعمال الظاهرة هى طبعا خاضعة لرقابة البرلمان ومن السهل منع ما يقع منها ضارا بالأمة . فأمام القاعدة الهامة الخطيرة قاعدة حرية التعامل لا يصح أن نوازنها بفكرة منع الشبهات ودرء أسباب الظنة عن الوزراء .

لهذا أقترح حذف هذا المبدأ بتاتا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على اثبات هذا المبدأ فيما يتعلق بالوزراء والنواب أو حذفه .

فتقرر بأغلبية الآراء حذفه .

وفى صفحة ١٥٥ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية

حضرة الياس عوض بك — كنت من الرأى القائل بحذف المبدأ ٩٢ من المبادىء العامة وقد وافقت الأغلبية على حذفه وقد فكرت فى الأمر

بعد ذلك وأريد أن أسأل هل يفهم من قرارنا هذا أن وجود الوزير فى ادارة شركة من الشركات أمر مباح ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كل ما ليس محظورا مباح والوزير بالطبع خاضع فى ذلك لرقابة الملك والبرلمان .

حضرة الياس عوض بك — ما قصدت هذا عند اعطاء الرأى ولست أرى أن الجمع بين الوزارة وادارة الشركات أمر جائز .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المناقشة انتهت فى هذا الموضوع فان أريد العودة اليها لا بد من موافقة الهيئة .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية اعادة المناقشة فى هذه المسألة .

حضرة الياس عوض بك — أطلب الموافقة على الاقتراح الذى عرض فى الجلسة الماضية وهو أنه لا يجوز للوزير أن يكون رئيسا أو عضوا فى شركة ولا أن يشترى أطيان الحكومة بغير المزاد العام .

حضرة حسن عبد الرازق باشا — اقتراحى هو أنه لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أطيان الحكومة بغير المزاد العلنى ولا أن يكون رئيساً أو عضوا فى شركة مساهمة لها بالحكومة علاقة مالية خاصة كأن تتناول من الحكومة اعانة أو تكون ضامنة لها .

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق على اقتراح حضرة الياس بك عوض وأضيف عليه أنه محظور على الوزير أن يكون وصيا أو قيما .

حضرة الياس عوض بك — القوامة والوصاية من الأمور الشخصية التى لا تهم كثيرا ولا داعى للنص عليها .

حضرة محمد على بك — لا زلت مصمما على اقتراحى السابق وهو : (لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر أطيان الحكومة بغير المزاد العام ولا أن يكون رئيسا أو عضوا فى مجلس ادارة شركة مساهمة ولا أن يكون فى غير أحوال القرابة وصيا أو قيما أو ناظرا على وقف ويستثنى من هذا المنع الأخير الأوصياء المختارون والنظار المعينون بشرط الواقف) .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على الجزء الأول من اقتراح حضرة

محمد على بك وهو : (لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر أطيان الحكومة بغير المزاد العام) .

فتقرر بالأغلبية قبوله .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على الجزء الثانى من اقتراح حضرة محمد على بك وهو :

ولا أن يكون رئيساً أو عضواً فى مجلس ادارة شركة مساهمة) .

ملاحظة : هنا حضر حضرة عبد الحميد بدوى بك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لا أفهم أساساً لهذا الحرمان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان البلاد لا تزال بكرا وينتظر أن تتألف فيها شركات عديدة فان جاز للوزير أن يكون عضواً أو رئيساً فى مجلس ادارتها أخشى أن تستغل الشركات هذا الاسم وتستهوى العامة ليقبلوا على الكتاب فى أسهمها وبعد أن تصل إلى غايتها أو بعد أن يخرج الوزير تبدد هذه الأموال أو يساء التصرف فيها فتقع الشركة فى الافلاس وتضيع على الناس أموالهم وأخشى كذلك أن تدفع مصلحة الشركة الوزير الى المعارضة فى كل رسم يراد فرضه عليها . لهذا أرى من الواجب أن يحظر على الوزير الاشتراك فى هذه الأعمال حتى لا يحصل التلاعب بأموال الناس وحتى نمنع التعارض بين المصلحة الشخصية والمصلحة العامة .

حضرة محمد على بك — أضيف إلى ما سبق لى ذكره فى الجلسة الماضية أن الاكتتابات فى أسهم الشركة تتبع عادة الاسماء الضخمة وقد يكون العمل غير جدى أو غير محاط بالضمانات اللازمة فيصيب المساهمين الخراب وهذا ما حصل فى الشركات التى تأسست فى سنة ١٩٠٥ وسنة ١٩٠٦ — أما الذى أخشاه من الشركات القائمة فعلا فهو أنها بنفوذ من فيها من الوزراء تدفع الحكومة الى مشروعات كبيرة تستفيد منها وحدها وتستنفد أموال الحكومة . لهذا أرجو حرصا على سمعة الوزراء وخدمة للمصلحة العامة أن تقرروا هذا الحرمان .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — العلاج الذى يقترحه حضرتا محمد على بك وعبد اللطيف المكباتى بك يزيد بكثير عن الضرر الذى يخشيانه .

هذا المرض له وجود فى أوربا ويعالج بقدره لأن الضرورات تقدر بقدرها والمثال الذى صور هو مثال خاص ولكن النص المقترح نص عام . ان كان اعلان اسم الوزير فى الدعوة للاكتتاب مجلبة للمال فاعلان اسم العضو فى المجلس هو أيضا كذلك . والعلاج الذى وضع لهذا هو أن يمتنع على الوزير أو النائب أن يذكر اسمه فى اعلان التأسيس مقروناً بوظيفته . هذا علاج على قدر المرض ومتناسب معه — زميلى حضرة عبد اللطيف المكباتى ضرب مثلا بالشركات الوهمية وجوابى على هذا أن قانون العقوبات كفيل بهذه الشركات التى تقوم على النصب والاحتيال ولا اظن ان فى بلاد غنية كبلادنا مجال العمل فيها واسع جدا يخشى من أمثال هذه الشركات شر كبير — فهل مع هذا ترون وجها لتقييد حرية الوزير وتجعلون وجوده فى شركة من الشركات مظنة للعب دائما — يرى البعض أن الوزير يجب أن يكون بعيدا عن كل مركز تتعارض فيه مصلحته الشخصية مع المصلحة العامة . ان ساغ هذا فأنا أقول لكم أن النائب فى المجلس تتعارض كل يوم مصلحته الخاصة مع المصلحة العامة لأن هذه المجالس مؤلفة من طبقات مختلفة من التجار وللصناع والزراع والملاك وغيرهم وكل له مصلحة فى أن لا يقع عبء الضرائب مثلا وأن تحتمله الطوائف الأخرى فهل لهذا يمنع النواب من الاشتراك فى هذه الأعمال — لا — لأن هذه المجالس وجدت ليكون من ملتقى هذه المصالح الخاصة وسيلة الى تحقيق المصلحة العامة . أفهم أن يفكر فى العلاج حيث تكون مظنة الشبهة قوية كأن يحرم على الوزير أن يكون عضوا فى شركة مضمونة من الحكومة لا أن يطلق الحكم فيشمل الحرمان كل شركات المساهمه وهى تقوم بما يقوم به عادة الفرد من الاعمال التجارية والزراعية والصناعيه ولا يقوى عليه الا المجموع فحرمان الوزير من الاشتراك فى هذه الاعمال هو حرمان له من كل مورد للرزق غير المرتب الذى يتناوله من الحكومه . ان فى هذا التضييق احراجا شديداً لا مسوغ له . وان كنتم تخشون أن تستغل أسماء الوزراء فان ذلك حدا وجزاء هو مسئولية الوزير امام المجلس والا فما معنى هذه المسئولية وهذا الجزاء ان كنتم تقررون لكل مسألة جزاء خاصــا — المسئوليه الوزارية عامه لم توضع

لاغراض خاصه فهى تنطبق فى كل حالة يمكن تصورها . ان البلاد التى تقوم حياتها على الشركات لم تستطع الى اليوم أن تقيد هذا الحق بمثل ماتريدون. فلماذا لا نحذو حذوهم ولماذا تنفرد بنظام نكون فيه مبتدعين — يمكننا أن نضع فى عقود الامتياز التى مع الشركات ما نشاء من القيود حرصا على المصلحة العامة ولكن وضع نص عام فى الدستور أمر خطير قد لا ندرك من الآن مداه فقد يؤدى الى الحرمان من حريات كثيرة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يقول حضرة بدوى بك أن الشركات الوهمية لم توجد فى مصر ولا ينتظر أن يكون لها أثر فيها وأنا اذكر له من الشركات الوهمية التى تكونت فى مصر تحت أسماء ضخمة شركة ويلكوكس فقد نالت ثقه كبرى باستخدامها اسم المستر ويلكوكس الذى كان مفتشاً للرى ثم أصابها الافلاس فأضاعت أموال الناس فما بالك اذا كان وزير يستخدم اسمه لهذا الغرض ؟ الضرر لا يخشى فقط من اشتراك الوزير فى الشركات التى لها علاقة بالحكومة بل يخشى أيضا من الشركات التى لا تربطها أية رابطة بالحكومة فان هذه الشركات قد تستخدم نفوذ الوزير ان كان عضوا فيها للحصول على التوريدات التى تحتاج اليها الحكومة . وقد نسب الى أحد وزراء فرنسا الذى نيطت به أمور التموين فى الحرب الكبرى أنه أثرى اثراء فاحشا بسبب علاقته ببعض الشركات .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — ان شركة تجزئة الاراضى لم تكن شركة وهمية كما يقول حضرة مكباتى بك بل كانت شركة صحيحة قام بعضوية مجلس ادارتها أشخاص من نبهاء المصريين منهم المرحومون حسن عبدالرازق باشا وحسن عاصم باشا ومحمود عبد الغفار بك ومنهم حضرة محمد راسم بك واذا كانت هذه الشركة لم تبلغ المبلغ الذى كان مقدرا لها من النجاح فليس ذلك لأنها كانت شركة وهمية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ولكن ذلك لا يمنع أن الاسم الذى كان معروفا وصاحب الشهرة العامة وقت الاكتتابات هو اسم المستر ويلكوكس على أنى أرى أن الوزير يجب أن يوجه كل مجهوداته لخدمة البلاد لا أن يخصص منها شيئا لخدمة الشركات · يقولون ان فى المسئولية الوزارية

الضمان الكافى وأنا أقول لهم أن المسئولية الوزارية لا تجدى بعد فوات الوقت وبعد أن تكون الشركات قد وصلت الى غايتها — نعم فى فرنسا لم توضع للآن أحكام لهذه الأحوال وذلك لأن مجالسهم مؤلفة من ماليين لا يريدون بالطبع أن تقيد حريتهم ولكنا هنا فى بلاد زراعية ولم توجد عندنا الآن المشروعات المالية الكبرى وينتظر أن يوجد منها الكثير فى المستقبل القريب لهذا أرى أننا فى حاجة الى وضع حكم من الآن أن يحرم على الوزير وعضو أى المجلسين على السواء الاشتراك فى ادارة إحدى الشركات .

حضرة الياس عوض بك — تهافت الشركات عندنا على اشراك الوزراء فى مجالس ادارتها شديد لهذا أرى أن لا مندوحة لنا من أن نحرم على الوزير الاشتغال بمثل هذه الأعمال فى مدة وزارته .

حضرة زكريا نامق بك — لا أريد أن أكرر لحضراتكم ما قلته فى الجلسة الماضية تأييدا للرأى القائل بعدم النص واكتفى بأن ألفت نظركم الى أنه يجب الاحتراس من وضع قيد كهذا فى الدستور ولا أضرب لكم مثلا بأكثر مما حصل بيننا فى هذه اللجنة فى هذا الموضوع فقد قررتم أولا وضع هذا القيد ثم حذفتموه ثم جزأتم القيود الى أقسام ووضعتم لذلك نصوصا مختلفة . كل هذا لأننا مبتدعون لا نريد أن نسير على سنن من سبقنا . فاحذروا اذن من النص فان عدم وجوده لا يفيد الاباحة ورقابة البرلمان فى ذلك كافية .

حضرة توفيق دوس بك — أميل الى تقييد النص الذى اقترحه حضرة محمد بك على بما أورده حضرة بدوى بك فى مذكرته التى وضعها فى هذا الموضوع ووزعها عليكم . وأقترح النص الآتى : (ولا أن يكون عضوا بمجلس ادارة أو مراقبة شركة أو عمل او ادارة ما يكون الغرض منه ماليا او صناعيا او تجاريا اذا كان للشركة او العمل أو الادارة عقود دائمة مع الحكومة أو كانت الحكومة ضامنة لفوائدها او ارباحها او كانت تتقاضى اعانات من الخزينة الأميرية الا اذا كانت هذه الاعانات مرتبة حتما على قانون عام يسرى على الجميع على السواء) .

حضرة محمد على بك — أعارض فى هذا النص للأسباب الآتية :

(١) اذا أنشئت شركة مساهمة لاصلاح الأطيان البور وكان الوزير عضوا فى مجلس ادارتها ألا تخشون أن يدفع الحكومة الى عمل ترع ومصارف ترفع ثمن هذه الأطيان من قرش الى خمسين جنيها (٢) اذا كان الوزير عضوا فى شركة السكر مثلا وتوصلت الشركة الى سعر معين له ألا تخشون أن يساء الظن فى هذا الوزير ويكون عرضة للتقولات (٣) اذا كان الوزير عضوا فى شركة الترامواى مثلا وقررت الحكومة اضافة المليم الى ثمن التذكرة مما يجعل ايراد الشركة يزيد بمقدار الخمس ألا ترون أن هذا يكون محلا للطعن فى ذمة الوزير ولو كان من أطهر الناس . كل هذه حالات لا تدخل تحت النص الذى يقترحه حضرة دوس بك ويجب أن نضع لها حكما .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — النص الذى وضعه حضرة دوس بك يشمل كل الحالات التى أشار اليها حضرة محمد على بك .

حضرة محمد على بك — هو لا يشمل مطلقا المثل الذى ضربته لشركة تقوم باصلاح الأراضى البور ويشترك أحد الوزراء فى مجلس ادارتها لتستعين به على تكليف الحكومة بانشاء ترع ومصارف لاصلاح أراضيها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لا أظن أن وزارة تسقط لأكثر من هذا.

حضرة توفيق دوس بك — أعدل اقتراحى بالآتى : (ولا أن يكون عضوا فى مجلس ادارة شركة اذا كان لهـــا عقود مع الحكومة أو كانت الحكومة ضامنة لفوائدها أو أرباحها أو كانت تتقاضى اعانات من الخزينة الأميرية الا اذا كانت هذه الاعانات مترتبة على قانون عام) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا زلت أرى أن لا فائدة من النص على هذا ولكنى اذا خيرت بين الاقتراحات المعروضة أفضل اقتراح حضرة دوس بك بشرط أن يصاغ على الوجه الآتى : (ولا أن يقبل أثناء وزارته أن يكون عضو فى مجلس ادارة شركة الخ) وغرضى من ذلك أن الوزير ان كان فى الأصل عضوا فى شركة ودخل الوزارة فلا حرج فى ذلك لأنه يكون قد حاز ثقة الملك وثقة البرلمان وان لم يكن عضوا فيها قبل دخوله فى الوزارة فلا يجوز له أن يدخل فيها وهو وزير — والفائدة العملية لذلك هو

أننا لا نحرم من الأكفاء الذين يشتغلون بالأعمال المالية وكثير ما هم وأخشى ان حرمنا على من يشتغلون فى ادارة الشركات الدخول فى الوزارة أن يجدوا من مصلحتهم عدم الدخول فى وظائف هى بطبيعتها غير ثابتة . فنكون قد حرمنا من كفاءتهم وخبرتهم .

فضيلة الشيخ بخيت — وجود الوزير أو النائب فى شركة من الشركات يدعو الى التعارض بين مصلحته الشخصية والمصلحة العامة فللتفادى من ذلك أرى ضرورة النص على أن هذا غير جائز وهذا يطابق الشرع الشريف أيضا — لهذا أوافق على اقتراح حضرة محمد على بك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية الأخذ بالاقتراح المقدم من حضرة عبد العزيز فهمى بك .

حضرة محمد على بك — تنازلت عن الجزء الأخير من اقتراحى الخاص بالقوامة والوصاية .

موافقة بالأغلبية .

وعلى هذا يكون نص المادة (لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر أطيان الحكومة بغير المزاد العام ولا أن يقبل أثناء وزارته أن يكون عضوا فى مجلس ادارة شركة اذا كان لها عقود مع الحكومة أو اذا كانت الحكومة ضامنة لفوائدها أو أرباحها أو كانت تتقاضى اعانات من الخزانة الأميرية الا اذا كانت هذه الاعانات مترتبة على قانون عام) .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أقترح النص على أنه (لا يجوز لعضو أحد المجلسين بغير المزاد العلنى أن يشترى أو يستأجر من أطيان الحكومة ولا أن يتعاقد معها على عقود مالية ذات ربح) وهذا يتفق مع ما قررناه بالنسبة للوزراء ويدعو اليه الاتحاد فى التشريع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا تخلو جهة من جهات القطر من أطيان الحكومة وفى بلادنا يتهافت الناس على شرائها أو استئجارها . وقد يكون هذا بابا للاستهواء لأن كل الحكومات تسعى لأن يكون لها حزب فى المجلس والنائب الذى يفوز بصفقة من هذه الصفقات يرى أن هذا جميل فى عنقه وكذلك الحال بالنسبة للشركات المالية فان النائب اذا كان له صلة

باحدى هذه الشركات وكان داخلا فى حزب من أحزاب المجلس ربما استمال محازبيه الى موافقته على ما قد يكون فيه ترويج لعمل الشركة التى هو عضو فى مجلس ادارتها . ولا يمكننا أن ندعى العصمة للنواب فلهذا أوافق على اقتراح حضرة الهلباوى بك .

حضرة الياس عوض بك — حضرة الهلباوى بك يحرم على العضو أن يتعاقد مع الحكومة على أى عمل مالى — وهذا نص عام يترتب عليه شل المعاملات فى البلاد .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — تنازلت عن الجزء الثانى من اقتراحى وأطلب أخذ الآراء على الشق الأول .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية رفض الاقتراح المقدم من حضرة هلباوى بك .

وفى صفحة ١٨٦ من مجموعة المحاضر عادت الهيئة الى النظر فى هذا النص

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لى ملاحظات على صيغة المادة التاسعة من فرع الوزراء من مشروع الدستور وأقترح تعديلها على الوجه الآتى :

لا يجوز للوزير أن يستأجر أطيان الحكومة بغير المزاد العام . ولا أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس ادارة شركة لها مع الحكومة عقود أو تكون ضامنة لفوائدها أو أرباحها أو شركة تستولى على اعانات من الخزانة الأميرية الا اذا كانت هذه الاعانات واجبة الاداء بمقتضى قانون عام .

فوافقت الهيئة على ذلك .

مادة ٦٥ — اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فاذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب على اعتزال الوزارة .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ١٨ ابريل سنة ١٩٢٧ :
قدم بعض الأعضاء اقتراحا بشكر الحكومة على ما قدمته من التعضيد لبنك مصر منذ توليها الحكم فاعترض أحد الأعضاء على هذا الاقتراح قائلا : « إنى أقترح رفض هذا

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادئ العامة للدستور : صفحة ١٥ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — تتكلم الآن عن الاستثناءات (يقصد الاستثناءات الواردة على مبدأ المساواة بين المجلسين) .

حضرة المكباتى بك — قلنا عن الاستثناءات أن الوزارة لا تكون مسئولة الا أمام مجلس النواب وأن كل القوانين المالية بما فيها ميزانية جميع الوزارات تعرض أولا على مجلس النواب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ما وجه تخصيص المسئولية الوزارية بمجلس النواب .

المادة (٦٥) يقابلها:
- المادة ٥٥ من دستور بافاريا
- المادة ٨٨ من دستور اليونان
- المادة ٦٤ من دستور استونيا
- والمادة ٥٧ من دستور بروسيا
- والمواد من ٧٥ — ٧٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا

عرف الأستاذ بارتلمى (J. Barthelemy) المسؤولية السياسية بأنها « الاتفاق الذى يجب أن يدوم بين الوزارة وأغلبية ممثلى الأمة — وأن هذا الاتفاق ان انفصمت عراه فى يوم من الأيام فمعنى ذلك أن الوزارة قد فقدت ثقة المجلس ووجب عليها أن تنسحب وتقدم استقالتها » .

La responsabilité politique, piece capitale du mécanisme, s'exprime dans cette règle que le ministre doit toujours être d'accord avec la majorité de la representation nationale. Le jour ou cet accord cesse, jour ou le cabinet a perdu la confiance de la chambre, il doit se retirer en donnant sa demission » J. Barthelemy et Paul Duez P. 164 Edition 1933.

ويقول بارتلمى أن هذه المسؤولية لكى تتحقق على الوجه الأكمل يجب توفر شرطين .
(١) أن يكون البرلمان ممثلا للامة تمام التمثيل .
(٢) أن تلجأ الوزارة الى حل المجلس اذا رأت أنه لا يمثل الأمة فى الرأى الذى ذهب اليه .

وقد جرت العادة فى فرنسا أن الوزارة اذا شعرت بتحرج مركزها أن تبدأ هى بطرح الثقة — والسؤال الذى تلقيه الوزارة على المجلس هو « اذا لم يصوت المجلس فى صالح هذا المشروع فاننا نعتبر أنفسنا غير حائزين لثقتكم وتقدم استقالتنا » .

" Si vous ne votez pas dans tel ou tel sens, nous considererons que nous n'avons plus votre confiance et nous nous retirerons " Duguit IV P. 849.

وقد تعتبر الوزارة رفض المجلس لاعتماد إضافى أو لاقتراح من الاقتراحات أو لمشروع من المشروعات بمثابة عدم ثقة بها فتسارع =

حضرة المكباتى بك — لأن القوانين المالية ماسة بحاجة البلاد الجوهرية ومجلس النواب هو أقرب فى التمثيل الى الأهالى الذين تتعلق بهم المشاريع المالية مباشرة ولأنه يجب عدم تشتت المسئولية الوزارية ولأن أعضاء مجلس النواب ضعف أعضاء مجلس الشيوخ .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — النص فى فرنسا يشير الى أن الوزارة مسئولة أمام المجلسين وفى الواقع فان مجلس الشيوخ يستطيع أن يعطل أعمال

الاقتراح لأنه بدأ أولا بشكر الحكومة اذ لا أرى معنى لشكرها على تنفيذها لقرار صدر من المجلس ، خصوصا ونحن ننتقدها الآن وسننتقدها انتقادات مرة أثناء نظر الميزانية على

= الى تقديم استقالتها — وفى هذه الحالة على الرئيس الأعلى للدولة أن يقدر الموقف ويزن الأمور فان رأى أن الوزارة قد فقدت ثقة المجلس واستحال التعاون بينهما وأن هذا المجلس يعبر فيما ذهب اليه عن رأى الأمة — قبل استقالة الوزارة والا رفض قبولها إن اتضح له أن عدم الموافقة على الاعتماد الاضافى أو المشروع المقدم منها لا يحمل معنى عدم الثقة وان التعاون لا زال موجوداً بين الوزارة والمجلس — وقد يلجأ الرئيس الأعلى الى حل المجلس إن رأى أنه لا يعبر عن رأى الأمة خصوصا اذا كان المشروع المرفوض من المشروعات الحيوية الهامة .

وبهذا يكون الرئيس الأعلى للدولة قد حافظ على سلطته الدستورية باعتباره العامل الأساسى فى استقرار الأمور وفى المحافظة على التوازن بين السلطات .

وقد قصر الدستور المصرى المسؤولية الوزارية على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ وذلك باعتبار مجلس النواب أكمل تمثيلا للامة من مجلس الشيوخ وباعتبار ان حق الحل قاصر على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ — ولأن حفظ التوازن بين السلطتين يقتضى أن حق الحل تقابله المسؤولية الوزارية .

وقد حل الدستور المصرى بنصه صراحة على المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب وحده مشكلة من أدق المشكلات التى أثيرت فى البلدان الدستورية التى لم يصرح دستورها بهذا التصريح كالدستور الفرنسى مثلا .

ويلاحظ أن الدستور لم يشترط أغلبية خاصة للاقتراع على عدم الثقة بالوزارة فى حين استلزم دستور سنة ١٩٣٠ لاسقاط الوزارة أغلبية نصف الأعضاء زائدا واحدا — مقلدا فى ذلك دستور بروسيا وبافاريا وساكس والنمسا واليونان — وقد عللت المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ ذلك بقولها « على أن الدستور الحالى ترك أمر الغالبية التى تقرر عدم الثقة بالوزارة الى القاعدة العامة فأصبح من الممكن بالتطبيق للمادتين ٩٩ ، ١٠٠ أن يكفى لاسقاط الوزارة — نظريا على الأقل — ربع عدد الأعضاء زائدا واحدا . ذلك انه بحسب المادة ٩٩ يكفى لصحة الاجتماع حضور أغلبية الاعضاء وانه بحسب المادة ١٠٠ تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين » وقد اقتبس دستور سنة ١٩٣٠ قيودا اخرى يراد بها منع الاسراف فى اسقاط الوزارات وتتلخص هذه القيود فى وجوب ان يطلب الاقتراع بعدم الثقة عدد مخصوص من الأعضاء وان يمضى زمن ولو قصير بين انتهاء المناقشة فى موضوع الاقتراع وبين الاقتراع نفسه وذلك لكى يكون الاضطراب الذى تحدثه مثل تلك المناقشة عادة قد هدأ واستقر — وقد جاء بالمذكرة التفسيرية « ان هذه القيود يشترط مراعاتها جميعا سواء ذكر العضو صراحة انه يريد طلب الاقتراع على عدم الثقة او اكتفى بأن يطلب من المجلس قرارا ينطوى ضمنا على معنى عدم الثقة » .

ويلاحظ ان سقوط الوزارات فى البلدان التى اخذت بالنظام البرلمانى — من اشد الأمراض التى تئن منها الأمم ففى فرنسا مثلا يكاد يكون بقاء الوزارة فى الحكم اكثر من ستة شهور من النادر قليل الحدوث — ولا شك ان هذا التغيير المستمر يترتب عليه تعطيل فى الأعمال وضياع لمصالح الافراد . لهذا فكرت لجنة الدستور فى وضع مبادىء للتوفيق بين عيوب مبدأ المسؤولية الوزارية ومحاسنه — خصوصا فى المدة الأولى من الحياة النيابية خشية اندفاع البرلمان فى اسقاط الوزارات . ولكن هذا التوفيق استحال عليها ففضلت ان يكون ثبات الوزارات واستمرارها مقرونا بارادة الأمة ونيل ثقتها . وغاية الأمر ان تمنح الوزارة فرصة للدفاع عن نفسها بطلب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية ايام فى الاقتراع على عدم الثقة بها (مادة ١٠١ دستور) .

الحكومة فيضطرها الى الاستقالة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى وجوب النص على أنه اذا قرر المجلس عدم الثقة برئيس الوزارة وجب على الوزارة أن تستقيل اذ يخشى فى حالة عدم النص ألا تستقيل الوزارة فتتعطل أعمال الحكومة .

دولة الرئيس — يجب أن نبحث أولا أمام أى المجلسين تكون الوزارة مسئولة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — رأيى أنها مسئولة أمام مجلس النواب فقط لأن أعضاء مجلس الشيوخ أقرب الى الترشيح الى مناصب الوزارة فأخشى أن يسقط كل يوم وزارة .

سعادة عبد الحميد باشا مصطفى — أرى أن تكون الوزارة مسئولة أمام مجلس النواب فقط ولى فى ذلك وجهة نظر خاصة فقد يجوز أن يكون للوزارة رأى تؤيدها فيه الأمة ويخالفها فيه مجلس النواب ولا وسيلة للخلاص من هذا الموقف الا بأن تحل الوزارة مجلس النواب وتجرى انتخابات جديدة يتبين منها رأى الأمة فمن المعقول أن تكون الوزارة مسئولة أمام هذا المجلس لا أمام مجلس الشيوخ الذى لا تستطيع حله .

حضرة محمود أبو النصر بك — الحق على مقدار الواجب وما دامت الوزارة لا تستطيع حل مجلس الشيوخ فلا يمكن جعلها مسئولة أمامه أما اذا جعلنا هذا الحق مشتركا بين المجلسين وقرر مجلس النواب عدم الثقة بالحكومة وكان مجلس الشيوخ يؤيدها فماذا يكون العمل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — قبل الكلام على اشتراك المجلسين أو انفرادهما فى المسئولية الوزارية أرى أنه يجب البحث أولا فى نتائج هذه المسئولية .

دولة الرئيس — المسألة محصورة فى أحد أمرين اما الاستقالة واما حل المجلس .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لكن مع هذا لا ارتباط بين الحل وبين المسئولية الوزارية فقد يمكن ان تكون الوزارة مسئولة ولكن مع ذلك لا تملك حل المجلس ولا تناقض فى ذلك .

عدم تنفيذها بعض قرارات المجلس فكيف نوفق بين شكرها اليوم وانتقادها غدا » .

فصفق المجلس لهذا الرأى — ولما أخذ الرئيس الرأى على هذا الاقتراح قررت الأغلبية رفضه .

وبعد أن رفعت الجلسة للاستراحة انسحب الوزراء ولم يحضروا باقى الجلسة وقال الرئيس « يظهر أن الوزارة متأثرة مما حدث قبل الاستراحة من رفض الاقتراح الذى كان متضمنا شكر الحكومة ومشتملا على طلبات أخرى تتعلق ببنك مصر ويظهر أنها رأت أن رفض الاقتراح معناه عدم الثقة بها . ولكنى لا أظن مطلقا أن هذه الفكرة قد جالت بخاطر المجلس وكل ما فهمته هو أن الاقتراح السالف الذكر كان متشعبا ولهذا رفضه المجلس اكتفاء بالاقتراحات المعينة التى قرر احالتها على لجنة المالية لفحصها . فهل يخالفنى أحد فيما صرحت

فضيلة الشيخ بخيت — يجب ان يكون لمجلس الشيوخ ما لمجلس النواب من السلطة فاذا قرر احد المجلسين عدم الثقة بالوزارة يجب ان تستقيل .

حضرة الهلباوى بك — ارى ان لا تتخلى الحكومة عن مركزها الا إذا فقدت ثقة المجلسين لأنه يلزم ان تكون الوزارة ثابتة فى مبدأ الأمر مدة ما على الأقل فى الدور الاول .

دولة الرئيس — أرى أن هذا الاقتراح مخالف لبرنامج الوزارة ومضيع للدستور ومأموريتنا هى وضع دستور على أحدث المبادىء الدستوريه .

وبعد أخذ الآراء تقرر بالاغلبية رفض الاقتراح المقـــدم من ابراهيم الهلباوى بك .

دولة الرئيس — هل يكون حق تقرير عدم الثقة بالوزارة للمجلسين او لمجلس النواب فقط .

تقرر بالاغلبية ان يكون حق تقرير عدم الثقة بالوزارة لمجلس النواب وحده .

دولة الرئيس — ما هى الأغلبية اللازمة لتقرير عدم الثقة ؟ أقترح أن تكون النصف زائدا واحدا من مجموع أعضاء المجلس جميعا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اقترح ان تكون ثلثى الاعضاء الحاضرين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أقترح ألا يقترع على الثقة بالوزارة قبل أن يخطر الأعضاء قبل انعقاد المجلس .

حضرة على المنزلاوى بك — لا لزوم لهذا ما دام ان الاغلبية ستكون اغلبية مطلقة لعموم اعضاء مجلس النواب .

حضرة محمد على بك — ولكن حضور بعض الاعضاء الغائبين قد يؤدى الى نتيجة أخرى والى تفاهم اتم ويكون الراى اكثر نضوجا .

حضرة على ماهر بك — ارى انه يكفى فى اسقاط الوزارة الاغلبية المطلقة للحاضرين فقط .

حضرة على المنزلاوى بك — والمكباتى بك — وافقا على رأى حضرة على ماهر بك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الاقتراع على الثقة لا يكون عادة الا بعد طلب ايضاح من الوزارة Interpellation وهذا وحده كاف لأن يعطى للمسألة أهمية خاصة .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية الأخذ باقتراح دولة الرئيس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ان هذا يجعل مسئولية الوزارة أمرا تافها .

وفى صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر بمناسبة تلاوة محضر الجلسة السابقة وبمناسبة ما تقرر فيها بشأن الأغلبية اللازمة لاسقاط الوزارة قال دولة الرئيس ولو أنى طلبت بالأمس أغلبية خاصة فى الدور التشريعى الأول لاسقاط الوزارة غير أنى أرى أن عبارة « بشرط ألا تنقص هذه الأغلبية عن ثلث مجموع أعضاء المجلس » فيها صدمة ولو سطحية للمنطق وكان الأولى أن تكون الأغلبية الخاصة مكونة من نصف عدد النواب أجمعين زائدا واحدا ولكن يظهر أن أغلبكم لا يريد تقرير مثل هذه الأغلبية ولذلك أرى عدم اشتراط أغلبية خاصة حتى فى الدور الأول اكتفاء بسبق الاعلان .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أنا غير موافق على هذا الرأى الجديد ولا زلت أرى وجوب اشتراط أغلبية خاصة .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية الموافقة على رأى دولة الرئيس .

وفى صفحة ٥٠ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

دولة الرئيس — بحسب ما ورد فى هذا المحضر فان اللجنة موافقة على ما أراه أنا من أن صدور قرار من مجلس النواب بعدم الثقة بالوزارة يترتب عليه أن تستقيل الوزارة وأن لها اذا رأت أن الأمر الذى حصل فيه الخلاف بينها وبين المجلس لا يعبر فيه المجلس عن رأى الأمة أن تبين الحالة للملك والملك حر ان شاء قبل استقالتها وان شاء لم يقبلها ويحل المجلس — ولكنى أرى أن حضرة عبد العزيز بك فهمى أساء فهم تفسيرى . نعم العرف يقضى على الوزارة فى حالة الاقتراع على عدم الثقة بها أن تقدم استقالتها ولكن هذا لا يمنع

وبالفعل قدمت الوزارة استقالتها للملك فقبلها وكلف دولة عبد الخالق ثروت باشا بتأليف الوزارة بالمرسوم الصادر فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٧ .

الوزارة اذا رأت أن المجلس لا يعبر عن رأى الأمة من أن لا تستقيل بل تطلب من الملك مباشرة حل المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الذى أراه أن حق الملك فى حل المجلس هذا حق يستعمله عند ما يحس أن المجلس أصبح لا يعبر عن رأى الأمة ولا يتقيـــد فى ذلك بصورة الخلاف الذى يترتب عليه صدور قرار بعدم الثقة بالوزارة أو بغير هذه الصورة . انما فى الصورة التى يصدر فيهـا قرار بعدم الثقة بالوزارة فان الوزارة عليها أن تستقيل واذا كان من رأيها أن المجلس لا يعبر عن رأى الأمة فمع تقديمها الاستقالة لها أن تبين ذلك للملك وله أن لا يقبل استقالتها وأن يأخذ بنصيحتها فيحل المجلس . أما أن يصـدر قرار بعدم الثقة فتلزم الوزارة مركزها ولا تحترم هذا القرار فهذا ما لا أراه .

دولة الرئيس — عبـد العزيز بك متفق معى تماما فى الموضوع ولـكنه يختلف معى فى مسألة شكليـة محضة . وهى انى أرى أن للوزارة أن تطلب مباشرة وبدون الاسـتقالة حل المجلس وهو يرى أنها تستقيل وفى آن واحد تشير على الملك بعدم قبول الاستقالة وبحل المجلس . ولا معنى فى نظرى لهذه اللغـة والأليق أن يكون للوزارة الحق فى أن لا تستقيل وأن تطلب حل المجلس . هذا هو الأصرح والأليق على ما أرى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ليست المسألة مسألة صراحة من الوزارة أو عدم صراحة ولا مسألة صورية كما يقال — المجلس ينوب عن الأمة فمتى أصدر قراره بعـدم الثقة بالوزارة كان من الوجوب أن يكون لهذا القرار قيمته الدستورية وقيمته الدستورية تؤول الى واجب على الوزارة هو أن تستقيل . والمفروض دائما أن المجلس يشخص الأمة ويعبر عن رأيها وهذا ما يجب أن يكون ملاحظا وما يجب أن يكون هو اليقين الاعتبارى . فازالة هذا اليقين بالشك غير جائزة . فالوزارة عليها أن تجرى مقتضى هذا اليقين احتراما للمجلس بأن تقدم استقالتها ثم اذا كانت تتشكك أو ترى أن المجلس لا يعبر عن رأى الأمة فليس ما يمنعها من أن تبين للملك أنها احتراما للقواعد الدستورية قد قدمت استقالتها ولـكنها تتشكك أو تدعى أو ترى أن المجلس أصبح لا يعبر عن رأى الأمة وتترك للملك الحرية المطلقة فى أن يقبـل

استقالتها أو يأخذ بدعواها ويحل المجلس وهذا ما أراه أكرم للمجلس وللوزارة معا .

دولة الرئيس — مع احترامى الكلى لعبد العزيز فهمى بك أستسمحه فى أن أقول أن هذا الكلام لم يهدم بنظريتى مطلقا بل هو مجرد زخرف . أما قرار المجلس بعدم الثقة فاحترامه محقق بدون أن تقدم الوزارة استقالتها فى حالة ما يكون المجلس معبرا عن رأى الأمة فى هذه المسألة من الطبيعى أن الملك يرفض طلب الحل فتضطر الوزارة إذن للاستقالة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أضيف الى رد دولة الرئيس المتعلق بتفصيل معنى نظريته من الوجهة العملية أن اليقين الاعتبارى الذى يبنى عليه حضرة عبد العزيز بك وجوب استقالة الوزارة لا يخرج فى الواقع عن أن يكون حكما مستمدا من حالات متعددة جرى بها العرف فى البلاد الدستورية وليس فى أيها شىء من تحتيم الاستقالة ولكن الوزارة تصبح عادة بعد الاقتراع على عدم الثقة بحيث لا تستطيع أداء عملها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن فكرة حضرة عبد العزيز بك ليست مسألة زخرف بل هى مسألة جوهرية لأننا اذا فرضنا التساوى بين سلطة التشريع وسلطة الملك فلا يصح أن تميز احداهما عن الأخرى لأننا باتباع فكرة دولة الرئيس نصل الى أن الملك يتحكم فى أمرين معا : الأول بقاء الوزارة مع عدم الثقة بها والثانى تقدير رأى الأمة . على أنه اذا رجعنا الى الحق فان الوزارة التى تقوم على ثقة المجلس بها يجب أنه متى ارتفعت هذه الثقة يكون لارتفاعها أثر ما فى بقاء الوزارة — أما عن الأمر الثانى فانه ان صح تقدير رأى الأمة فان مجلس النواب باصداره قرار بعدم الثقة يكون معبرا عن رأى الأمة وحينئذ رأى الأمة فى هذه الحالة الذى يسميه عبد العزيز بك هو اليقين الاعتبارى يجب أن يؤخذ به الى أن تستشار الأمة فى مجلس جديد ففكرة التساوى بين سلطتى المجلس والملك لا تتحقق فى هذه الحالة بل التغليب فى بقاء الوزارة وفى تقدير رأى الامة فى يد السلطة التنفيذية ويصبح قرار المجلس بعدم الثقة حبرا فى ورق .

دولة الرئيس — لا أزال أكرر أن الفرق بينى وبين عبد العزيز بك

ينحصر فى مسالة شكلية محضة . أما التقدير فيما اذا كانت الهيئة النيابية معبرة عن راى الامة ام لا فهذا حق مطلق للملك . ومكباتى بك الذى يقول انه ينضم الى عبد العزيز بك يخالف عبد العزيز بك تمام المخالفة فان عبد العزيز بك يعترف للملك بهذا الحق المطلق فى التقدير وبان له الا يقبل استقالة الوزارة والحقيقة أن المكباتى بك يرمى فى هذه الحالة الى تجريد الملك من حق الحل المعترف به لرؤساء الحكومات فى كل البلاد الدستورية . ولا معنى غير هذا لما يطلبه مكباتى بك من أن الوزارة يتحتم عليها ان تستقيل ويتحتم على الملك أن يقبل الاستقالة — وانى اطلب اخذ الراى على تفسيرى .

فتقرر بالاغلبية الاخذ بتفسير دولة الرئيس .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحه ٢٣ من مجموعة المحاضر :

تلى القرار الرابع عشر وهذا نصه :

يكون لمجلس النواب وحده حق تقرير عدم الثقة بالوزارة .

موافقة عامة على بقاء النص على حاله .

وفى صفحة ٦٣ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة على ماهر بك — لا اعتراض لى فى باب الوزارة على نصوص المشروع ولكن ورد فى تقرير اللجنة العبارة الآتية : « فاذا حصل الاقتراع وفقدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع الى الملك لتعرض الأمر عليه أو لترفع استقالتها له . فان أقالها وعين غيرها حائزة لثقة المجلس كان بها . على أن له ألا يقيل الوزارة وأن يحل مجلس النواب ويأمر باجراء انتخابات جديدة . فاذا أيد المجلس الجديد الوزارة فيها والا كان حتما أن تستقيل » .

وأرى حذف هذه العبارة من التقرير جملة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — قاعدة المسئولية تقررت فى المحاضر ثم ألقيت أسئلة انتهت بتفسيرات أدت الى اثبات هذه العبارة فى التقرير وأنا أنضم الى حضرة ماهر بك فى طلب حذفها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه قاعدة دستورية ولست أوافق البتة على حذفها .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — العلة التى دعت الى ذكر هذه العبارة فى تقرير اللجنة ان الوزارة قد تقتضى المجلس رايه فى سياستها فلا يوافق عليها فى حين يرى الملك ان الامة فى الواقع على راى الوزارة لا على راى المجلس . فليس هناك طريقة لنعرف راى الامة صراحة فى ذلك النزاع الا بحل المجلس وتعرف راى الامة بالانتخابات الجديدة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ارى ان نحذف هذه العبارة من التقرير وان يحذف كذلك كل ما يتعلق بهـا فى محاضر الجلسات . بحيث أيترك الامر للمجلس ينظمه عند وقوعه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قرار الهيئة بالحذف هو قضاء فى المسالة وتنظيم لها من الآن .

حضرة محمود أبو النصر بك — لا سبيل الى تعرف راى الامة الا بحل المجلس .

حضرة على ماهر بك — القاعدة ان كل من يعمل باسم غيره يقدم حسابه اليه . والاثر الظاهر لهذا ان من حق الموكل ان يتخاص من وكيله اذا أساء الوكالة أو أسرف فى أداء ما عهد اليـه . هذه قاعدة تنطبق تماما على المسئولية الوزارية .

الحياة الدستورية تقتضى مسئولية الوزارة أمام البرلمـان بحيث يكون للبرلمان حق التخلص من الوزارة اذا رآها لا تعمل لمصلحة البلاد .

لقد يفرض أن يقع الخلاف بين الوزارة والمجلس على قانون تجـرى أحكامه على البلاد . جرى الانجليز فى هذه الحالة على حل المجلس وإعادة الانتخاب ومعنى ذلك التحا كم فى ذلك القانون الى الأمة وطلب رأيها فيه . ولعل هذه أعدل صورة من صور حل المجلس وقد رأيت احصائية تضمنت أنه فى خلال خمس وعشرين سنة تعاقبت فيها ست وزارات سقطت منهـا أربع بسبب خلاف على قوانين وعمدت الحـكومة الى الحل .

على أنه فى حالة عدم الثقة بالوزارة لايجوز بقاؤها فى مراكزها . فقولنا بالرجوع الى استفتاء الأمة فى هذه الحـــالة انكار على المجلس فى أخص خصائصه . ولا يدفع هذا بدعوى عدم اتصال النواب بموكليهم لأن النواب

انما انتخبوا لمدة . وهم فيها عادة على اتصال بهم فكيف مع اعلان عدم الثقة بالوزارة لا نقيم وزنا لرأى المجلس والاصل فيه التعبير عن رأى الأمة استبقاء لسلطة غير موثوق بها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — تطبيقا للمبدأ الذى قررناه وهو أن كل سلطة تستمد من الأمة يجب أن تكون الوزارة خاضعة لثقة المجلس فقط وأن هذه الثقة لا يمكن تحديدها حتى تستفتى البلاد فيها بالحل بخلاف النزاع الذى يقوم بشأن قانون معين ويحسن بخصوصه حل المجلس ، فان الأمة فى هذه الحالة انما تملى رغبتها فى شىء معين بالتعيين وهو القانون المذكور ، واذا سلمنا بانه يمكن حل المجلس من أجل عدم الثقة بالوزارة فان ذلك يؤدى الى ان الوزارة تكون مسئولة امام الملك فقط لا امام المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قدمت لحضراتكم ان هذه قاعدة دستورية لا يمكن مطلقا الاستغناء عنها . وحذفها الآن من التقرير يكون خطأ اذ يكون معناه اعطاء مجلس النواب من التحكم المطلق فى السلطة التنفيذية واسقاط الوزارة ما يشاء ولو خالف عمله ارادة الامة وحرمان السلطة التنفيذية من الشكوى للامة لايقاف هذا المجلس عند حده .

ان عبارة حل المجلس هى التى تشوش علينا وهى التى ينفر الناس منها بعلة أنها تكون سلاحا ماضيا فى يد السلطة التنفيذية . هذا تحكيم للعواطف دون الفكر الصحيح فان هذا السلاح ان كان ماضيا كما يقال هو الدواء الوحيد المتعين لتلك العلة الكبرى علة تحكم المجلس فى السلطة التنفيذية أو هو الطريق الوحيد لتعرف رأى الأمة على حقيقته عند ما يظن فى نوابها الحياد عن رأيها والأخذ بها تمكين لسلطة الأمة وجعل المرجع الأخير اليها . ورفع لمقامها فوق كل مقام .

حضرة زميلنا على بك ماهر يعرف رجلا من العلماء هو الأستاذ لابراديل أستاذ القانون الدستورى فى كلية باريس .

(هنا قال ماهر بك وهو مستشار قضائى خارجية فرنسا) هذا الأستاذ الذى يعرفه على بك ويحترمه له مؤلف فى القانون النظامى مطبوع فى سنة ١٩١٢ وها أنا أتلو بعض أقواله الخاصة بمسألة حل المجلس لعل فيها مقنعا .

قال بصحيفة ٢٩٤ بصدد كلامه عن حق الحل الحكومة الملوكية :

(اذا قام خلاف بين المجلسين أو بين الحكومة ومجلس النواب أو على العموم بين الأحزاب فان الملك يتداخل) وتداخل الملك هو بالضرورة باستعمال حق الحل . وقال فى الصحيفة نفسها (ان حق الحل أبعد عن أن يكون مخالفا لروح النظام الجمهورى بل بالعكس ربما كان ألزم فى الجمهورية منه فى الملوكية) ثم ذكر بعد ذلك بصحيفة ٢٩٥ أن حق الحل يكون للملك أو لرئيس الجمهورية أى أنه يكون للوزارة نفسها .

ثم قال : (ان الحل يسمح للملك بأن يرقب التوافق بين فكر البرلمان وارادة الأمة) وذكر مزايا حق الحل الذى لرئيس الجمهورية ومما قاله بالحرف الواحد :

(طالما ظن فى البلاد الديموقراطية أن حق الحل سلاح معلق على رأس الأمة وأنه طريقة لاعدام المجالس قبل نهاية مدة نيابتها وأنه أداة لتهديد سلطة الأمة . على أن الأمر على العكس من ذلك فان حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الأمة احتراما مطلقا فان المجلس لما كان معينا لأجل محدود يجوز فى اثنائه ان يتغير الراى العام فقد يمكن ان تأتى فترة ينقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الأمة فالحل يكون اذن وسيلة لاعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد تلك الوحدة التى انفصمت عراها مؤقتاً . فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الامة بل احياة هذه السلطة باستشارة البلاد) .

هذا ما يقوله الأستاذ لابراديل الذى يعرفه ماهر بك ويجله والخطأ الذى يعترض عليه بعبارته التى تلوتها هو بذاته ما نسمعه يتردد فى بلدنا كلما ذكرت مسألة الحل فأرجو أن يكون فى قوله مقنع لنا وألا نسير وراء العواطف .

قال حضرة ماهر بك أنه لا يعترض على حق الحل فيما يتعلق بالخلاف الذى يحصل بشأن القوانين ولكن الخلاف الذى يؤدى إلى تقرير عدم الثقة بالوزارة هو الخلاف فى أمر سياسى قد لا يكون محدودا ، لست أرى محلا لهذا التدقيق فإن الخلاف السياسى الذى يقوم بين المجلس والحكومة ويترتب عليه قرار

الثقة وعدمها يكون دائما أمرا معروفا ولئن جاز الحل لخلاف بشأن قانون من القوانين فإنه يجوز من باب أولى فى شأن المسائل السياسية فان خطأ المجلس فى السياسة قد يجر على البلاد ويلات عظيمة بخلاف الخطأ فى قانون من القوانين اذ هو ممكن تغييره والغاؤه فى كل وقت .

ومع ذلك فانى لعدم إطالة الكلام أعرض رأى الأستاذ لابراديل نفسه فى هذه النقطة : (قد يكون الحل أيضا وزاريا ، فاذا كان الوزراء مسئولين سياسيا لدى البرلمان فإن حق الحل يسمح للوزارة التى لم تحز الأغلبية فى المجلس المنتخب أن تستأنف حكمه لدى الأمة . وكل جمهورية ذات نظام برلمانى لا يمكنها أن تستغنى عن حق الحل) — هذه العبارة تفيد من جهة أن الوزارة نفسها حتى فى البلاد الجمهورية لها أن تطلب حل مجلس النواب . ومن جهة أخرى هى صريحة فى افادة أن هذا الحق تستعمله مطلقا وعلى الخصوص فى الأمور السياسية لأن مبنى العبارة برمتها فى كلام المؤلف هو مسئولية الوزراء السياسية .

بل أضيف إلى ذلك نقلا عن هذا الكتاب صحيفة ٢٩٥ وما بعدها أن البلاد التى فيها مجلس النواب ينتخب لزمن مديد كسبع سنوات أو ست أو خمس فان الحل يحصل بانتظام قبل نهاية المدة المقررة وذلك لتخفيف وطأة طول مدة النيابة .

فالمسألة اذن فيما يتعلق بحق الحل مطلقا أصبحت واضحة ومن الخطأ بحسب ما أرى حذف العبارة الواردة فى التقرير بهذا الخصوص وهى أن الوزارة التى يتقرر عدم الثقة بها تستقيل ولكن للملك أن لا يقبل الاستقالة وأن يعرض أمر الخلاف على الأمة بحل المجلس . ولا يسعنى الا أن ألاحظ أن استعمال حق الحل لخلاف بين الحكومة والبرلمان ينتج عنه قرار بعدم الثقة بالوزارة لن يكون الا أندر من النادر فان فيه مسئولية كبرى على الآمرين به وعقابا شديدا لهم ان أتى رأى الأمة مؤيدا برأى المجلس المنحل فالمناقشة فى هذا الموضوع ليست كبيرة الفائدة لأنه موضوع غير عملى .

حضرة على ماهر بك — انى ذكرت جواز الحل فى حالة الخلاف بين الوزارة والمجلس بمناسبة تقرير قانون على سبيل التمثيل ولكن الخلاف فى

الأمور السياسية حكمه حكمها أى يجوز الحل فيه فى نظرى أيضا . لأن الحل فى نظرى جائز دائما . ولكن الذى أخالف فيه رأى حضرة عبد العزيز بك أنه فى حالة اعلان عدم الثقة بالوزارة يجوز الحل ورأيى فى هذا وجوب استقالة الوزارة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وضع حضرة على بك ماهر أساسا فرع عليه أن كل وكيل يؤدى لموكله حسابا حتى اذا رآه قد أساء الوكالة كان من حقه التخلص منه وأطلق هذه القاعدة بكل أحكامها على الوزارة باعتبارها وكيلة الهيئة التشريعية .

على أن فى هذا التشبيه بعض التجوز لأن الوزارة وكيلة السلطة التنفيذية مشخصة فى الملك ووكيلة من جهة أخرى عن السلطة التشريعية . فاذا بدا رأى لأحد الأصلين وخالفه الآخر فيه فامضاء أحد الرأيين ترجيح من غير مرجح . فالحل هو الرجوع الى الأصيل الأكبر وهو الأمة والاحتكام اليها فى ذلك الخلاف . هنالك مسألة أخرى وهى أن الواقع أن الثقة فى المجالس النيابية لا تنصرف الا الى معنى السياسية . والسياسة لها صور متعددة فمرة تكون فى وضع قانون وفى مرة أخرى تكون فى تصرفات ادارية وقد يكون للبلد رأى فى كل منها فاذا كان حقا أن يتعرف حكمه فى أحدهما كان كذلك حقا أن يتعرف رأيه فى الآخر . الا أن مســـألة الثقة قد أسىء فهمها فى مصر اذ صرفها الناس الى الأشخاص لا الأعمال والمبادىء .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — أقترح اثبات النص الآتى :

« الوزراء مسؤولون بالتضامن لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للأمة وبالانفراد عن كل اجراء مخالف للقوانين يقع منهم أو من مرؤوسيهم أثناء تأدية وظائفهم . واذا أقترح المجلس التصويت على الثقة بالوزارة أو طلبت الوزارة ذلك أو عرضت مشروعا على المجلس واشترطت أنه اذا لم يقرر تستقيل وقرر ثلاثة أرباع أعضـاء مجلس النواب الحاضرين عدم الثقة بالوزارة فى الحالتين الأولين أو رفض المشروع فى الحالة الثالثة تسقط الوزارة حتما وتترك مقاليد الحكم لغيرها .

وسبب وضع النص على هذا الأسلوب أن القوانين الدستورية وأعمال

الأمم البرلمانية كلها على هذا المبدأ كما هو معلوم للخاص والعام ومعلن فى كل الجرائد . وأن مبدأ المسئولية الوزارية هو محور النظام الدستورى وجوهره والشرط الأساسى للحرية السياسية فى كل بلد من البلدان . وليس المسئولية الوزارية سوى معنى واحد وعرف واحد وهو أن يتحتم على الوزارة الاستقالة اذا فقدت ثقة أغلبية مجلس النواب فانها متى فقدت هذه الثقة فقد فقدت ثقة الأمة بأجمعها بفقدان ثقة نوابها . فلا معنى بعد ذلك لأن تبقى الوزارة فى مناصبها وتباشر شيئا من أعمال الأمة وبالجملة فلا معنى للدستور بدون أن ينص فيه على المسئولية الوزارية الصحيحة بالمعنى المذكور — راجع كتاب الحقوق الدستورية ف مورو ص ٣٨٦ — ٣٩٠ طبعة سنة ١٩٢١ وفيها شرح المؤلف أحوالا مختلفة تتعلق بضرورة استقالة الوزارة اذا لم تحز ثقة مجلس النواب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على طلب حضرة على ماهر بك حذف الجملة التى طلب حذفها من التقرير .

فتقرر بأغلبية الآراء عدم حذفها .

وفى صفحة ٨٣ من مجموعة المحاضر عادت الهيئة لبحث موضوع الاقتراع على الثقة بالوزارة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لنبحث الآن فى التفسير الذى وضعته اللجنة الفرعية فى تقريرها عن المبدأ ٧٧ الخاص بمسئولية الوزارة أمام مجلس النواب والذى يقضى بجواز بقاء الوزارة مع تقرير مجلس النواب عدم الثقة بها وحل المجلس . وأطلب عدم الأخذ بهذا التفسير واستبداله بـ « أنه اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة يجب حتما سقوطها » والأسباب هى :

أولا — ما قررناه من أن الأمة مصدر كل سلطة والمجلس هو النائب عن الأمة .

ثانيا — ان حل المجلس يمكن قبوله اذا وقع الخلاف على قانون أقره المجلس ورفضه الملك أو نحو ذلك مما يراد معرفة رأى الأمة فيه وفى هذه الحالة تبدى الأمة رأيها فى أمر معين . أما اذا كان الخلاف لأمور غير معينة

فلا يجوز حل المجلس مطلقا لأنه فى هذه الحالة لا يكون أمام الأمة شىء معين يراد استفتاؤها فيه .

أما اذا أخذنا بالتفسير الذى وضعته اللجنة الفرعية فان الوزارة تصبح فى غير حاجة للحصول على ثقة المجلس اكتفاء بثقة الملك بها . لهذا يجب أن يبين صراحة أنه اذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة يجب عليها حتما أن تستقيل . وهذا لا يتأتى الا باستبدال التفسير الأول بالتفسير الذى عرضته .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لم تحصل مناقشة فى مبدأ من المبادىء التى قررتها اللجنة الفرعية أكثر مما حصل فى هذا المبدأ وحضرة المكباتى بك أعاد الآن ما سمعناه فى الجلسات السابقة والرد عليه سيكون طبعا هو ما أجيب به فى تلك الجلسات . ولكن الشىء الذى يلفت النظر اليوم هو أنه فى المرات السابقة كان المعترض على تفسير اللجنة الفرعية يقنع بحذف هذا التفسير أما اليوم فان حضرة المكباتى بك يعرض استبداله بتفسير آخر يناقضه . وأول دليل قدمه هو أن الأمة مصدر كل سلطة فنجيبه على ذلك بأننا ما وافقنا على تفسير اللجنة الفرعية الا لأن الأمة مصدر كل سلطة فيجب معرفة رأيها عند وقوع الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية . النواب يمثلون الأمة ولكن ليس لهم مطلقا أن يقرروا رأيا يخالف رأيها فاذا وقع شك فى أن ما قرره المجلس يخالف رأى الأمة وجب الرجوع اليها لأنها مصدر كل سلطة .

ليس فى بلادنا أحزاب سياسية ترشح الأعضاء فى دوائر الانتخاب ليعرف المنتخبون أميال وآراء الأعضاء بحسب الأحزاب التى ينتمون اليها . لذلك لا يسهل مطلقا معرفة ما اذا كان النواب يمثلون رأى الأمة حقيقة عند وقوع الخلاف بين السلطتين . وقد رأينا أن خير حل للخلاف هو أن نلجأ الى الأمة نفسها لاستفتائها ومعرفة رأيها .

والدليل الثانى الذى قدمه حضرة مكباتى بك هو جواز حل المجلس لخلاف على قانون يراد معرفة رأى الأمة فيه ولا يجوز فى غير ذلك . وجوابى على هذا أن السياسة العامة للوزارة تتكيف فى أوامر واجراءات وقوانين فهل اذا وقع الخلاف على جزء من السياسة يسلمون بالرجوع الى الأمة وإذا وقع على الكل لا يجيزون ذلك .

حضرة على ماهر بك — وكيف تتحقق المسئولية الوزارية اذا جاز بقاء الوزارة التى لم تحز ثقة المجلس وحل المجلس نفسه .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ليس من السهل على كل وزارة يقرر المجلس عدم الثقة بها أن تطالب حل المجلس . بل الوزير يفضل الاستقالة على هذا . ولكن مصلحة الأمة فوق كل شىء . فقد يكون الخلاف على مسائل يتوقف عليها مستقبل الأمة . وتعتقد الوزارة أن المجلس لم يعبر فيها عن رأى الأمة التى قد تشارك الوزارة رأيهـــا . فى مثل هذه الحالة يجب الرجوع لرأى الامة لهذا أقترح بقاء تفسير اللجنة الفرعية الذى سبق أن أقرته اللجنة العامة كما هو .

حضرة على المنزلاوى بك — لا اكتفى باستبدال تفسير اللجنة الفرعية بتفسير آخر كما طلب حضرة المكباتى بك بل أطلب ان يضاف إلى المبدأ الرابع عشر ونصه : « يكون لمجلس النواب وحده حق تقرير عدم الثقة بالوزارة » نصا آخر وهو (متى قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة وجب على الوزارة أن تستقيل) لانه لا يصح مطلقاً ان المجلس يقرر عدم الثقة بالوزارة فتبقى الوزارة فى مجلسها ويحل المجلس الذى ينوب عن الامة ويمثلها ويقال ان هذا تأييد لسلطة الامة . يجوز أن المجلس يوافق على سياسة الوزارة ولكنه يعتقد ان رجالها لا يستطيعون تنفيذ هذه السياسة او يتساهلون فى تنفيذها ويود استبدالهم بمن هم اقدر منهم فيقرر عدم الثقة بهم .

حضرة على ماهر بك — تفسيراً لعبارة حضرة المنزلاوى بك أقول أن السياسة فى فرنسا من بعد الحرب ظلت واحدة ولكن الوزارات تعاقبت وتأتى الواحدة منها فتقرر أنهـــا ستتبع سياسة الوزارة السالفة بلا تغيير فى بروجرامها السياسى . فلماذا اذن تبدلت الوزارات ؟ أقول تبدلت لعدم الثقة فى أشخاص رجالها من حيث التشدد فى تنفيذ السياسة المتفق عليها .

لا تكون الوزارة قوية الا اذا حازت ثقة الملك والمجلس معا وفى انجلترا سقطت وزارات كثيرة لأنها لم تكن حائزة ثقة الملك . مع أن الملك لم تكن له سياسة خاصة .

لهذا يجب أن تكون الوزارة حاصلة على ثقة السلطتين .

حضرة على المنزلاوى بك — لا يكون لنا دستور حقيق الا اذا تقرر وجوب سقوط الوزارة عند تقرير عدم الثقة بها . أما حق الحل فحق عام قائم بذاته وللملك فى كل وقت أن يحل المجلس اذا رأى ذلك .

حضرة توفيق دوس بك — وكيف يوفق حضرة المنزلاوى بك بين تحتيم الاستقالة عند عدم الثقة . وبين حق الملك فى حل المجلس فى كل وقت . لنفرض أن وزارة لم تحز ثقة المجلس فرفعت استقالتها للملك فقبلها ثم عين نفس الوزراء ثانياً أو وزراء من مبدئهم ورأيهم وقرر حل المجلس واجراء انتخابات جديدة . أليس للملك هذا الحق ؟

حضرة على المنزلاوى بك — الملك لا يلجأ لحل المجلس الا اذا عرف أن البلاد تؤيده .

حضرة توفيق دوس بك — فى جميع الأحوال لا يقع الحل الا اذا وثق الملك من تأييد البلاد له فى ذلك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا يحل الملك المجلس ويستبق الوزارة التى لم تحز ثقة المجلس الا اذا أراد انقلابا سياسيا .

حضرة على ماهر بك — ما فرضه حضرة دوس بك ينقصه شىء واحد وهو أن الوزارة الجديدة سواء كانت هى الوزارة التى لم تحز ثقة المجلس أو غيرها من مبدئها لا يمكنها أن توافق الملك على حل المجلس قبل أن تتقدم للبرلمان ليعلن ثقته بها وببروجرامها .

حضرة توفيق دوس بك — وهل هناك مانع قانونى يمنعها من أن توافق على الحل دون أن تتقدم للمجلس .

حضرة على ماهر بك — عمليا هذا لا يكون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ان التفسير الوارد فى تقرير اللجنة الفرعية هو التفسير القانونى المضبوط . لأن حق الحل حق مطلق للملك لا يمكن تحديده . وقد أقر ذلك كل من تكلم من المعارضين لهذا التفسير ولكنهم أرادوا أن يقيدوه بطريقة ملتوية .

لا يوجد دستور فى العالم ينص على مثل ما يريد حضرة المنزلاوى بك أن ينص عليه فى دستورنا الا الدستور التركي الذى قرر في سنة ١٩٠٩ اضافة

مثل النص الآتى للدستور :

« اذا قرر مجلس النواب أن لا ثقة له فى أحد الوزراء وجب على الوزير الخروج من الوزارة . فاذا كان القرار خاصـــا برئيس الوزراء فالوزارة كلها تستقيل .

هذا كل ما استطاع الاتراك أن يقولوه فى ثورتهم . ولم يقولوا أبدا وعلى الملك قبول الاستقالة .

حضرة على المنزلاوى بك — ومن الذى قال بوجوب قبول الاستقالة ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقول أن الأتراك لم يقولوا (ويجب قبول الاستقالة) لأن هذا يتعارض مع حق الحل المطلق . فارضاء للمعارضين دونوا فى الدستور النص العثمانى مع العلم بأنه لا يلزم الملك بقبول الاستقالة ولا يقيد حق الحل مطلقا .

حضرة زكريا نامق بك — التفسير الذى جاء فى تقرير اللجنة الفرعية عن المبدأ ٧٧ هو الذى أثار كل هذه المناقشات كما أثار سخط الكثيرين . لأنه يشعر بأن لا مسئولية على الوزارة . اذ العبارة مطلقة وتشعر بأنه يجوز حل المجلس كلما اقترع على عدم الثقة بالوزارة . مع أننا نعتقد أن الحل لا يكون إلا فى حالة استثنائية محضة ولا يلجأ اليه إلا إذا رأى الملك أن الرأى العام يؤيد الوزارة فى سياستها ولا يوافق المجلس على رأيه فيها . هذه هى الحالة التى يجوز فيها حل المجلس لذلك أقترح تغيير عبارة التفسير المدونة فى تقرير اللجنة الفرعية بما يفيد ذلك .

إذا قرأنا تفسير اللجنة الفرعية لا نجد فيه كلمة واحدة تشير الى الظروف الاستثنائية التى يقع فيها الحل .

حضرة توفيق دوس بك — ومن القاضى الذى يقدر هذه الظروف الاستثنائية ؟

حضرة زكريا نامق بك — هو الملك . ولهذا أعرض على حضراتكم نصا جديدا يؤخذ به بدل التفسير الذى ذكر فى تقرير اللجنة الفرعية عن المبدأ ٧٧ ويذكر فى التقرير النهائى وهذا هو :

« إن الأصل فى عدم الثقة استقالة الوزارة وقبول تلك الإستقالة الا

أنه يجوز بطريقة استثنائية الرجوع الى رأى الأمة فى ذلك إذا ظهر أن المجلس لا يعبر فى عدم الثقة عن رأى الأمة » .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — تساءل حضرة على ماهر بك فى أوائل هذه الجلسة كيف تتحقق المسئولية الوزارية إذا جاز بقاء الوزارة التى لم تحز ثقة المجلس — فاجبته أن عبارة التقرير المعترض عليها هى أشبه بفقه القانون منها بالتشريع لأنها تدور على افتراضات لا على أحكام . والواقع أن تقرير المسئولية الوزارية وبناء الحكم المترتب عليها لا يتوقف على ذكر حق الحل معها بل لكل منهما حكم قائم بذاته . والعرف الدستورى يقضى باستقالة الوزارة متى اقترع بعدم الثقة بها دون أن يكون فى أى دستور نص بذلك . هذا حكم قائم بذاته . وكذلك حكم الحل قائم بذاته . ولم يعدد أى دستور الحالات التى يحصل فيها حل المجلس . ولسوء الحظ جمعت عبارة التقرير بين الحكمين (المسئولية الوزارية والحل) فى جملة واحدة فظن أن بينهما تلازما لا فكاك له والواقع ان كلا منهما مستقل ولكن قد يقع بينهما شىء من التفاعل فى ظروف استثنائية يقتضى وجود حل كالذى ورد فى التقرير .

سأل حضرة ماهر بك كيف تتحقق المسئولية الوزارية اذا جاز بقاء وزارة لم تحز ثقة المجلس . وأنا اتساءل ايضا كيف يتحقق حق الحل اذا لم يمكن استعماله فى كل ظرف . حضرة المنزلاوى بك قال ان للملك حق الحل فى اى وقت . ثم عقب ذلك بما يفهم منه عدم جواز الحل عند ما يقترع على عدم الثقة بالوزارة . فان كان هذا ما قصده فليذكر لنا نصا دستوريا ذكر فيه هذا الاستثناء .

حضرة على المنزلاوى بك — قلت ان حق الحل حق عام .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن لا نبتدع فى تشريعنا ولكنا وقت حتى اذا اقترع بعدم الثقة بالوزارة . ولكن حق الحل والمسئولية الوزارية مسألتان مستقلتان تمام الاستقلال ولو أنه قد يحصل بينهما تفاعل فى بعض الاحيان .

حضرة على ماهر بك — لم يحصل فى بلد دستورى ان اقترع على عدم

الثقة بالوزاره فبقيت الوزاره وحل المجلس.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن لا نبتدع فى تشريعنا ولكنا ناخذ المبادىء عن الدساتير الاخرى فان كانت هذه المبادىء لم تنتج مطلقا ان حل مجلس عقب اقتراعه على عدم الثقه بالوزارة فسيكون الحال عندنا كذلك. ولكن منطقيا هذا الفرض ليس ممتنعا.

والنص عليه فى تفسير اللجنه الفرعيه لا يفيد حصوله دواما.

حضرة على ماهر بك — بناء على نظرية بدوى بك أطلب حذف الفقرة الخاصة بذلك من تقرير اللجنة الفرعية.

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الحذف الآن يفيد العدول عما جاء فى تفسير اللجنة الفرعية.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأنا بناء على ما أبداه حضرة بدوى بك أطلب بقاء الفقرة لا حذفها.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا تنسوا أننا أمة كانت خاضعة للاستبداد زمنا طويلا والآن تريد أن تستنشق نسيم الحرية فلا يجوز أن نضع فى سبيلها عقبات تحول بينها وبين ما ترمى اليه.

قد تعرض مسائل هامة لا يسهل تكييفها فيقع بسببها تصادم بين الملك والمجلس. فيجب أن نصف من الآن العلاج الناجع ولا أرى لذلك الا وجوب استقالة الوزارة متى فقدت ثقة المجلس. بدون هذا تحصل مشادة بين الملك والمجلس. فالملك يرى وهو فرد أنه أقدر على تعرف رأى الأمة الحقيقى من مجلس نوابها المنتخب لتمثيلها فيقرر حل المجلس ليعرف رأى الأمة فيقع التصادم الذى لا نريده ونسعى لاتقائه ولو اقتضى ذلك تحديد حق الملك فى حل المجلس. حقا لا يوجد فى الدساتير نص يقيد حق الحل. ولكن نظام الأحزاب والرقى العام فى البلاد الأوربية يغنيان عن ذلك النص هناك ولا مانع قانونيا يمنعنا من النص عليه فى دستورنا.

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — عبارة التقرير فى هذا الموضع مبهمة. وقد يفهم منها أن حل المجلس متلازم مع قرار عدم الثقة بالوزارة. فمنعا لهذا يمكن ايضاح الموضوع فى التقرير النهائى الذى سترفعه اللجنة مع مشروعها

فيبين فيه أن حل المجلس أمر استثنائى لا يلجأ اليه الا اذا تبين أن المجلس لا يعبر عن رأى الأمة .

فضيلة الشيخ بخيت — تعلمون أننا قسمنا المبادىء الدستورية الى أقسام فذكرنا اختصاص المجلسين وجعلنا من اختصاص مجلس النواب الاقتراع على الثقة بالوزارة . ثم انتقلنا الى حقوق الملك وقررنا أن للملك حق حل المجلس فينتج من ذلك أن المسئولية الوزارية حكم قائم بذاته كما أن حل المجلس حق مطلق قائم بذاته ولا معنى للجمع بينهما بل يجب على الرزارة اذا فقدت الثقة أن تستقيل وهذا هو المعمول به فى سائر البلاد الدستورية ولا يناقض حق الملك فى حل المجلس . واذا كان دستور فى العالم تعرض لأمر الحل عندما تفقد الوزارة ثقة المجلس فاذكروه لنا .

حضرة محمود أبو النصر بك — سمعتم حضراتكم أن ليس فى دستور من دساتير العالم نص يقضى بوجوب سقوط الوزارة عندما يقرر المجلس عدم الثقة بها مع أن قوام هذه الدساتير سلطة الأمة . فلا يعيب دستورنا عدم وجود هذا النص فيه . ولا يعتبر هذا تنكرا لسلطة الأمة . الذين يقولون منا بوجوب الاستقالة عند قرار عدم الثقة يتمسكون بأن المجلس يمثل الأمه ولكنه تمثيل اعتبارى أكثر منه حقيق . والقائلون بجواز الحل يريدون أن يتبينوا رأى الأمة الحقيقى لا الاعتبارى . ولو أن كلا منهما متمسك بسلطة الأمة .

لأجل هذا أرى بقاء المادة والتفسير على أصلهما .

حضرة محمد على بك — أرى أن يستبدل نص المادة الرابع عشر بنص الدستور العثمانى الذى أشار اليه حضرة عبد العزيز بك . وأن يذكر فى تقرير اللجنة النهائى تفسير لهذا النص الجديد يمحو أثر عبارة التقرير التى أثارت كل هذه المناقشات .

من مزايا النص العثمانى أنه يسهل معه التخلص من وزير على انفراده اذا كان عدم الثقة قاصرا عليه ومن رأيى أن الوزارة اذا فقدت ثقة مجلس النواب يجب حتما أن تستقيل . كما أن للملك الحق المطلق فى أن يحل المجلس فى أى وقت أراد . ويجب تنفيذ القاعدتين الى نهايتهما .

قد يرى الملك أن الوزارة التى اقترع بعدم الثقة بها أنفع للبلاد وحائزة

لثقة الأمة فله بعد أن يقيلها أن يعيدها الى مراكزها كما حصل أخيرا فى ايطاليا فقد اقترع بعدم الثقة بوزارة فكتا فاستقالت وقبلت الاستقالة ولكن الملك عين الرئيس المستقيل رئيسا للوزارة الجديدة . وتقدمت للمجلس فأولاها ثقته . قد يقال اذا كان للملك حق اعادة الوزارة المستقيلة الى مراكز الحكم فلماذا يحتم قبول الاستقالة ولا يترك له الخيار فى قبولها أو رفضها .

وعلى هذا نجيب بأن الفرق عظيم بين رفض الاستقالة وبين قبولها واعادة تشكيل الوزارة نفسها ولو أن عبارة التقرير لم تفرق بين الحالتين . لأن قبول الاستقالة تنفيذا لقرار المجلس . أما اعادة تعيينها فحق للملك بصفته الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وله حق تعيين الوزراء واقالتهم كما أن ابتعاد الوزارة عن الملك بعد قبول الاستقالة يجعل الملك حرا فى تقدير جواز اعادة الوزارة مرة أخرى أم لا وهذا لاشك أمر استثنائى لا يحصل إلا فى أحوال نادرة .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لى سؤال أريد عرضه على حضراتكم اذا كان من واجب الوزارة أن تستقيل اذا فقدت ثقة المجلس فهل ترون أنه يجب على الملك أن يقبل الاستقالة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا ما نريده .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — للملك أن يقبل الاستقالة وله أن لا يقبلها ويحل المجلس .

حضرة توفيق دوس بك — نحن نحوم حول نقطة أساسية يجب الفصل فيها أولا وهى : هل حق الحل مطلق أو مقيد .

حضرة محمد على بك — رأيى دائما أنه يجب أخذ رأى مجلس الشيوخ فى ذلك .

حضرة على المنزلاوى بك — نحن لم نتعرض لهذه المسألة وليست الآن محل بحث .

حضرة توفيق دوس بك — هذا فى صلب الموضوع إذ لا معنى للقول بان الملك لا يستطيع رفض الاستقالة إلا اذا كان غرضنا تقييد حق الحل فيجب أن نقرر أولا هل حق الحل مطلق أو مقيد ثم ننتقل الى وجوب

استقالة الوزارة عند قرار عدم الثقة بها .

حضرة على ماهر بك — يوجد فرق كبير جدا بين وضع نص فى الدستور يقيد حق الحل وبين عدم تطبيق حق الحل عمليا . اذا ذكر فى الدستور نص يقيد حق الحل اتخذ مجلس النواب هذا النص سلاحا ضد كل وزارة يعلن عدم الثقة بها فى كل وقت . وهذا خطر جدا كخطر النص على اطلاق حق الحل . المرونة واجبة فى هذا الموقف ولذلك أطلب حذف التفسير وترك الأمر للتقاليد البرلمانية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — يظهر أن حضرة ماهر بك يسلم بوجود حالات يقرر فيها المجلس عدم الثقة بالوزارة ولا يلزم معها أن تستقيل الوزارة .

حضرة على ماهر بك — الذى أراه هو أنه لا ينص فى الدستور على تقييد حق الحل حتى لا يستبد المجلس بالوزارة . وأطلب أن لا يؤخذ الرأى على سؤال حضرة دوس بك لأنه ليس بحاسم فى الموضوع .

حصلت مناقشة فى أى الأقتراحات يؤخذ عليه الرأى أولا فتقرر أن يؤخذ الرأى على حذف نص الفقرة المفسرة للمبدأ ٧٧ من تقرير اللجنة الفرعية أو تعديله .

ثم تقرر باغلبية الآراء تعديل عبارة التفسير .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن يعدل التفسير كالآتى : اذا حصل الاقتراع وفقدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع الى الملك لتعرض الأمر عليه ولترفع استقالتها له على أن له استثنائيا إذا رأى أن مجلس النواب أصبح لا يعبر عن رأى الأمة أن لا يقبل الاستقالة وأن يحل المجلس .

حضرة زكريا نامق بك — الأصل فى حالة عدم الثقة أن تستقيل الوزارة وأن تقبل الاستقالة ولكن بطريقة استثنائية اذا ظهر للملك أن المجلس أصبح لا يعبر عن رأى الأمة أن لا يقبل الاستقالة ويامر بحل المجلس وأقترح أخذ الرأى على التعديل الذى عرضته أولا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا متنازل عن اقتراحى وأنضم الى تعديل حضرة زكريا بك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — التعديل الذى اقترح أخذ الرأى عليه هو : (اذا اقترع المجلس بعدم الثقة بالوزارة تستقيل الوزارة ويتبع فى هذا الصدد ما هو متبع عادة فى البرلمانات الأوربية وخصوصا برلمان انجلترا) .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على قبول التفسير الذى عرضه حضرة زكريا بك أو التفسير المعروض من حضرة المكباتى بك .

أخذ الرأى فتقرر بالأغلبية قبول تفسير حضرة زكريا بك وهذا نصه:

« ان الأصل فى عدم الثقة استقالة الوزارة وقبول تلك الاستقالة الا أنه يجوز بطريقة استثنائية الرجوع الى رأى الأمة فى ذلك اذا ظهر أن المجلس لا يعبر فى عدم الثقة عن رأى الأمة .

وأن يذكر هذا التفسير فى تقرير اللجنة النهائى .

وفى اليوم التالى (صفحة ٨٨ من مجموعة المحاضر) عادت الهيئة للمناقشة فى هذا المبدأ .

حضرة على المنزلاوى بك — قررت الهيئة أمس تعديل التفسير الوارد بالتقرير فيما يتعلق بالمسئولية الوزارية وبقى الاقتراح الذى قدمته ولم تؤخذ عليه الآراء واقتراحى هو أن يزاد على المادة ١٤ العبارة الآتية (ومتى قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل) فأطلب إضافتها الى المادة المذكورة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن هذا النص مستفاد من التفسير التى وضع بالأمس .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الأفضل أن ينقل التفسير الى النصوص وأن لا نضيف النص الذى يقترحه حضرة على بك المنزلاوى .

حضرة توفيق دوس بك — توفيقا بين الرأيين يمكن أن نجعل اقتراح حضرة على بك المنزلاوى كتكميل للتفسير الذى وضعناه أمس .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أريد أن أسأل حضرة على بك هل

التفسير الذى وضعناه بالأمس ينصب على الاقتراح الذى يقدمه اليوم .

حضرة على بك المنزلاوى — نعم ينصب عليه وأنا أطلب أن يضاف الى الماده ١٤

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر أن يضاف الى المادة ١٤ العبارة الآتية :

(إذا قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل) .

وفى صفحة ١١٨ من مجموعة المحاضر . أثار أحد الاعضاء موضوعا هاماً يتعلق بالمسئولية الوزارية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أريد التكلم فى موضوع القرار ٧٧ الخاص بمسئولية الوزارة واستقالتها وأقترح أن يضاف إلى نصه ما يأتى :

« ويجب أن يستقيل مع الوزراء من يكون فى درجتهم من الموظفين فى معية الملك كرئيس الديوان الملكى ورئيس التشريفات » وذلك طبقا لما يحصل فى بعض بلاد أوربا كانجلترا . أقترح هذا وأنا مخلص للعرش وللواجب الذى نقوم به جميعا . وغرضى من هذا الاقتراح توحيد المبدأ السياسى حتى لا يحصل احتكاك بين الوزارة وكبار رجال البلاط ، لأن الملك لا يعمل بمفرده بل يسترشد فى آرائه بآراء المقربين من كبار رجال البلاط . فاذا كان هؤلاء الرجال ليسوا من رأى الوزارة فى السياسة العامة وقع التنافر بين الوزارة والسراى . خصوصا وقد قررنا أن الملك يملك ولا يحكم وان الوزارة هى المسئولة عن السياسة العامة فيجب توحيداً لتلك السياسة أن يكون كبار رجال البلاط من رأى الوزارة .

حضرة زكريا نامق بك — ردا على هذا الاقتراح لا يسعنى الا أن أقترح أنه اذا سقطت الوزارة فلا يسقط معها وزير الاوقاف لأنه لا دخل له فى السياسة العامة .

فضيلة الشيخ بخيت — وزير الاوقاف يعين بمرسوم ملكى كسائر الوزراء ولكن لا يقوم بأعمال وزارته الا اذا صدر له توكيل من جلالة الملك باعتبار أنه ناظر على الأوقاف . وعلى ذلك فالذى يولى وزير الأوقاف هو الملك والذى يمده بالسلطة هو الملك ولو أنه معين بمرسوم مثل باقى زملائه

الوزراء . هذا بيان لحالة وزير الأوقاف لتحكموا بعد ذلك ان كان يجب أن يسقط مع الوزارة أم لا .

حضرة زكريا نامق بك — طرحت اقتراحى دفعا لاقتراح حضرة مكباتى بك . لأنى لم أر الاكتفاء بتفنيد اقتراحه وعدم الأخذ به بل مبالغة فى الاعتراض عليه اقترحت أن لا يسقط وزير الاوقاف اذا سقطت الوزارة وانى متمسك بهذا الاقتراح .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — اقتراح حضرة المكباتى بك من المسائل الدقيقة جدا فى موضوعها وفى مسئوليتنا بالنسبة لها فيجب أن نبحث بلا تطرف وبلا خنوع .

فى الواقع أن رجال البلاط الذين فى درجة الوزراء يجب خصوصا فى عهد التطور الأول أن يكونوا مسئولين أمام الأمة أسوة بالوزراء . ولا تاتى مسئوليتهم لمحض كونهم كبار رجال البلاط بل يجب أن يكونوا وزراء فعلا ولكن بلا وزارة . لأن كل مسئولية يجب أن يقابلها حق . فيجب أن يكونوا وزراء بدون وزارة وأن يحضروا مناقشات مجلس الوزراء مقابل الواجب الذى سنحملهم إياه . وأنا متفق مع حضرة مكباتى بك فى أن بقاء كبار رجال السراى مسئولين أمام الملك دون غيره لا يصح أن يستمر مع أنهم يقومون باعمال هامة جدا للامة ويجب أن يكون للامة اشراف عليهم كما يجب أن يكون لهم صوت مع الوزراء فى ادارة الشئون العامة فيقاسمون الوزراء المسئولية العامة والثقة العامة .

أما عن اقتراح زكريا بك فالذى أراه أن كل وزير مهما كان عمله حضر جلسات مجلس الوزراء فهو شريك بذلك فى ادارة المملكة ويجب أن يشترك فى المسؤولية . ومن هنا وجدت فكرة التضامن فى المسؤولية بين الوزراء .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — مع احترامى لرأى حضرة الهلباوى بك أقول ان اشتراط جعل كبار رجال البلاط وزراء بلا وزارة يحضرون جلسات مجلس الوزراء ويشتركون فى مداولاته مع انهم لا يباشرون بالفعل عملا من اعمال الوزارة فيه خطر كبير . ولم أبن اقتراحي على المسئولية

الوزارية بل على وجوب اتحاد الوجهة السياسية بين رجال الوزارة ورجال السراى.

حضرة على المنزلاوى بك — أطلب باعلى صوت رفض اقتراح حضرة المكباتى بك وتعديل حضرة الهلباوى بك ولا محل للمناقشة فيهما اذ لا يترتب على ذلك أى منفعة للامة مطلقا. لا أفهم أن كبير الأمناء وكبير ديوان الملك يسقطان مع الوزارة مع انهما لا يعملان معا. وليس من المصلحة ان يكونا وزراء بلا وزارة.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — فى انجلترا استطاعوا ان يفهموا انه توحيدا للسياسة العامة يسقط مع الوزراء كبار رجال البلاط. فنحن نريد ان نأخذ بهذه القاعدة توحيدا للسياسة وحرصا على عدم الخلف ومنعا للاحتكاك المضر.

حضرة على المنزلاوى بك — هل يوجد فى انجلترا قانون ينص على وجوب استقالة كبار رجال السراى مع الوزارة أو هى التقاليد السياسية التى قررت ذلك؟ ان كانت التقاليد فيجب أن ننظر ما تقرره تقاليدنا. وان كان يوجد نص قانونى فاذكروه لنا.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — دستور انجلترا مكون من تقاليد وعادات أصبحت فى حكم القانون. وقد تبين فى انجلترا أنه عند ما يكون رجال السراى من حزب غير حزب الوزارة يؤدى هذا الى مشادة بين السراى والوزارة والى تضارب فى الخطط السياسية لذلك يجب علينا أن نعتبر بتجارب غيرنا ونأخذ بها فى دستورنا.

حضرة على المنزلاوى بك — لايحسن بنا أن نأخذ بالتقاليد الشاذة أمامنا دساتير الحكومات الملكية الأخرى وليس فيها مثل هذا النص لذلك أطلب رفض اقتراح حضرة مكباتى بك وتعديل اقتراح حضرة هلباوى بك.

فضيلة الشيخ بخيت — أطلب رفض اقتراحات حضرات زكريا بك ومكباتى بك وهلباوى بك

أما عن اقتراح حضرة زكريا بك فقد قلت عند بيان وظيفة وزير الأوقاف أنه يعمل بتوكيل من جلالة الملك. ولكن هذا التوكيل خاص بالأعمال

القضائية . وهو فى باقى الأعمال كسائر الوزراء يشترك معهم فى سائر الأعمال العامه فحكمه كحكمهم .

وأما اقتراح حضرة المكباتى بك فيتوقف على اتفاق عاداتنا وتقاليدنا مع عادات وتقاليد الانجليز وهذا غير حاصل . فان رئيس البلاط الملكى فى انجلترا له حالة خاصة ويشترك مع الوزراء وليس الحال عندنا كذلك . فان رجال السراى عندنا يعملون كسائر الموظفين العادين وليس لهم مشاركة مع الوزراء .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — حضرة منزلاوى بك يقول (لا يحسن بنا أن نأخذ بالشاذ من التقاليد) هذا القول قد يكون صحيحا ولكن فى غير هذا الموضوع لأنه فى عهد المرحوم السلطان حسين صدر مرسوم بأن يكون رئيس الديوان وكبير الأمناء فى درجة الوزراء ولولا أنهم أرادوا أن يتخلوا عن مسؤولية الوزارة لجرى عليهم ما هو حاصل فى انجلترا . ورأيى أنهم الآن فى صف واحد مع الوزراء يقبضون مرتباتهم . ويعاملون معاملتهم . فيجب أن يشتركوا مع زملائهم الوزراء فى التضامن سياسيا .

حضرة على المنزلاوى بك — المرحوم السلطان حسين لم يرد إلا أن يحسن مرتبات كبار رجال بلاطه ويرفع من منزلتهم ولم يرد مطلقا أن يجعلهم وزراء مسؤولين أو غير مسؤولين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كبار رجال البلاط هم بحكم مركزهم مستشارو جلالة الملك ينصحون الملك فى أغلب الأمور . فمن يرد أن يحفظ العرش ويوطد مركزه بحيث لا يقع من الأمور ما لا يتفق مع مصلحة البلاد وكرامة جلالة الملك فليؤيد ما طلبته من رجال البلاط مسؤولين أسوة بالوزراء توحيدا للسياسة العامة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — عجبت لاقتراح حضرة زكريا بك وظننت أنه لم يرد به الا التشدد فى الاعتراض على ما اقترحه حضرة مكباتى بك لولا أنى سمعته يقول أنه متمسك بذلك الاقتراح .

تقوم وزارة الأوقاف بادارة أملاك الأوقاف التى انقرض أصحابها فهذه الأوقاف لا مالك لها سوى الأمة فيجب أن تكون خاضعة لرقابتها . اذا كان

الملك ناظرا على هذه الأوقاف فلأنها تمحضت للخير العام ولمصلحة الأمه جميعا فأصبحت كالاملاك العامة التى يشرف عليها الحاكم .

كانت الأوقاف تحت اشراف الخليفة فكان يولى القاضى الشرعى الاكبر كما كان يولى الخديوى . وكان للقاضى حق تعيين نظار الاوقاف والآن صارت بلادنا مستقلة . والقاضى الاكبر يعينه ملك مصر . فاذا كانت وزارة الاوقاف تدير أوقافا عين الملك ناظرا عليها من قبل القاضى ففى استطاعة البرلمان أن يقرر أن على القاضى الشرعى أن يعين وزير الاوقاف مباشرة ناظرا على تلك الاوقاف .

سلطة الامة تقضى بأن تكون الامة هى الرقيبة على أملاكها وأوقافها . والاوقاف كأملاك الميرى الحرة تديرها الحكومة بارشاد البرلمان . الاوقاف لم تات من جانب الملك بل من جانب الامة فيجب أن تديرها وزارة مسؤولة للبرلمان لا للملك . لا أفهم كيف يقال أن وزير الاوقاف لا يكون مسؤولا للأمة عن أعمال وظيفته مع أنه يجب أن يكون مسؤولا للأمة عما تحت يده من أموالها وما يتصرف فيه من مصالحها كمسؤولية وزير المالية وغيره . ليست أعمال مجلس الوزراء قاصرة على السياسة الخارجية بل أهمها المسائل الداخلية كالبوليس والمحاكم والتعليم وادارة الاملاك التى لا مالك لها ومن ضمنها الاوقاف . وقد علمتم أن ايرادها السنوى يربو على مليون جنيه . بناء على هذا يكون الاقتراح فى غير محله لان نتيجته أن يقال أن الملك وحده له التحكم المطلق فى ادارة الاوقاف وهو ما لا يمكن لمصرى أن يقول به .

أما اقتراح حضرة مكباتى بك فليس اقتراحا منكرا ، وان كنت لا أوافق عليه فلأن الحالة التى نحن عليها الآن لا تسمح بالأخذ بهذا الاقتراح وكنت أرجو أن حالتنا تسمح به . لأنكم بعد أن قررتم أن حكومتنا دستورية وأن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان . وأن الملك لا يعمل بنفسه وانما بواسطة وزرائه . وأن الملك غير مسؤول مطلقا . وأن شخصه مقدس وذاته مصونة لا تمس . وأن أى أمر من أوامر الملك لا يخلى الوزير أو الموظف من المسؤولية . بعد كل هذا وجب عليكم أن تحتفظوا بكرامة الملك أن لا تعبث بها وشاية الواشين أو دسيسة الدساسين وأن تضمنوا لكل فريق حقوقه

وللوزارة حقوقها فلا تدعوا فى البلاط الملوكى من يدس الدسائس للوزارة بل يجب أن يكون كل من حول الملك على رأى الوزارة حتى لا ينتقد من حول العرش على الوزارة انتقادا يضر بمصلحة البلاد .

لقد جعل الدستور الملك مقدسا مع أنه بشر ككل البشر — الملك يأكل الطعام ويمشى فى الأسواق — وله أذن وله شهوات . ولكنه مقدس بحكم الدستور فاذا تركتم بجانب الملك أناسا لهم سياسة وآراء خاصة تخالف سياسة الوزارة يراهم الملك كل يوم . هم كتبته . هم أعوانه . هم خدمه الذين يدخلون عليه ليل نهار . هم أكثر من يسمع الملك من الأمة — وأنا أتكلم على الملوكية عامة لا على الملك الحالى لأن جلالة ملكنا حفظه الله رجل قويم الخلق سعاء فى مصلحة البلد — ولكن من الجائز أن يأتى ملك سماع للوشاية ويكون بجانبه من رجال بلاطه من يدس الدسائس للوزارة وهو يعلم أن من حق الملك أن يقيل الوزراء وأن يعين من يخلفهم . فهل من مصلحة البلد أن يسقط الملك كل يوم وزارة ويعين غيرها عملا بنصائح رجال بلاطه .

البرلمان يقرر عدم الثقة بوزارة فتسقط وتأتى وزارة أخرى موظفو البلاط على غير رأيها . ماذا تعمل الوزارة الجديدة اذا كان موظفو البلاط يسعون لدى الملك ضدها فيعرقلون أعمالها ؟ أظن أن وحدة الفكر بين الوزراء والقائمين حول العرش واجبة ما دمتم قررتم أن الملك فوق الأحزاب وأن ذاته مقدسة . وأنه يعمل برأى برلمانه ، لذلك أرى أن اقتراح حضرة المكباتى بك فى محله ويمكن الأخذ به . ولكن يؤلم ضميرى أن نأخذ به قبل تعديله كاقتراح حضرة هلباوى بك . نعم يؤلم ضميرى أن يكون على كبار رجال البلاط أن يتركوا مراكزهم عند سقوط الوزارة دون أن يكون لهم حق حضور جلسات مجلس الوزراء والمداولة معهم . اذ كل وجب يقابله حق . ولكن فى اعطاء هذا الحق من الصعوبات مالا يخفى . كما أن حالة بلدنا لا تطيق الأخذ باقتراح حضرة مكباتى بك . لأن الملوكية عندنا لها نعرة وجدة وكل جدة لها شدة والشدة لا تؤخذ بالشدة . وانما تؤخذ باللين .

وإذا كانت انجلترا قد قررت هذا وكان سائغا لنا أن نأخذ بما فعلته انجلترا

فان الزمن لم يحن بعد للآخذ بهذا الأمر فى بلادنا . بل لنا أسوة بالممالك الأخرى التى لم تأخذ بهذا الحكم . وليتنا نصل الى ما وصلت اليه بدونه .

والخلاصة أنى أرى رفض اقتراح حضرة زكريا بك . وأثنى كل الثناء على اقتراح حضرة المكباتى بك وتعـــديل حضرة الهلباوى بك ولكن مع الأسف الشديد أرى أن الظروف الحالية لا تسمح بالأخذ بهما .

حضرة على المنزلاوى بك — بعد هذه المحاضرة البليغة والحجج التى أدلى بها حضرة عبد العزيز بك لا زلت على رأيى الأول بأن اقتراح حضرة المكباتى بك وتعديل حضرة الهلباوى بك يجب رفضهما .

يستنتج من كلام حضرة عبـد العزيز بك أن الملك قد يستمع لحاشيته ضد الوزارة فتكون الوزارة عرضة للسقوط من وقت لآخر . لذلك يجب أن يكون كبير الديوان وكبير الأمناء من رأى الوزارة يسقطون عند سقوطها وهذا كلام له شيء من الوجاهة . ولكن هلا يوجد فى بلاط الملك من ليس فى درجة الوزراء ويستطيع أن يدس للوزارة عند الملك . وقد يكون له من التأثير عليه أكثر مما لكبير ديوانه وكبير أمنائه . اذن الاقتراح لا يمنع الضرر الذى نخشاه فضلا عن أن النظام المقترح لا نظير له فى الممالك الأخرى غير انجلترا . ولدينا متسع من الوقت بعد تشكيل البرلمان أن ينظر فى ايجاد هذا النظام أو عدم ايجاده . أما الآن فأطلب رفض اقتراح حضرة مكباتى بك وتعديل حضرة الهلباوى .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على اقتراح حضرة زكريا بك .

أخذ فتقرر بالأغلبية رفضه .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على اقتراح حضرة المكباتى بك .

أخذ فتقرر بالأغلبية رفضه .

معالى الرئيس — ليؤخذ الرأى على تعديل حضرة الهلباوى بك .

أخذ فتقرر بالأغلبية رفضه .

وفى صفحة ١٣١ من مجموعة المحاضر : تليت المـادة فوافقت عليها الهيئة وهذا نصها :

« اذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فاذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

مادة ٦٦ — لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثى الآراء .

ولمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ — يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك .

مادة ٦٨ — يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات .

مادة ٦٩ — تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتا .

مادة ٧٠ — الى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفس طريقة السير فى محاكمة الوزراء .

مادة ٧١ — الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل الى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره . ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته .

مادة ٧٢ — لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب .

التقاليد البرلمانية : | الأعمال التحضيرية :

مجلس النواب جلسة ١٦ أغسطس سنة ١٩٢٦ : رأى بعض الأعضاء فى تصرف وزير الخارجية السابق فى مسألة شراء دار للمفوضية المصرية فى لندن

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور: صفحة ٢٧ وما بعدها من مجموعة المحاضر

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لم نذكر عند الكلام عن المسئولية الوزارية الجهة التى يحاكم اليها الوزير على التهم التى تسند اليه أثناء قيامه بأعماله أو هل يكون ذلك من حق البرلمان أم من حق اختصاص المحاكم العادية

المواد ٦٦ ، ٦٧ ، ٦٨ ، ٦٩ ، ٧٠ ، ٧١

المادة ٩ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥

والمادة ١٢ (فقرة ثانية) من القانون الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والقانون الصادر فى ١٠ أبريل سنة ١٨٨٩

والمادة ٩٠ ، ٩١ من دستور بلجيكا
والقانون البلجيكى الصادر فى ١٣ يونيه سنة ١٨٦٥
وكذلك القانون الصادر فى ١٨ يونيه سنة ١٨٦٩
والذى عدل فى اول ابريل سنة ١٨٧٩

والمادة ٤٧ من دستور ايطاليا

والمواد ١٤ ، ٢٦ ، من ٦٦ — ٦٩ من دستور الدانمرك

والمادة ٣٤ ، ٧٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا

والمادة ٥٨ من دستور بروسيا

والمادة ٦٧ من دستور استونيا

سبق أن بينا كيف تطورت المسؤولية السياسية للوزراء وكيف تميزت عن المسؤولية الجنائية (راجع التعليق على المادة ٦١ ، والمادة ٦٥) .

ويحسن أن نشير فى هذا المقام الى أن الدساتير المختلفة التى صدرت فى فرنسا قبل سنة ١٨٧٥ لم تميز بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية — وأن أول نص ورد عن المسؤولية السياسية هو نص المادة السادسة من القانون الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ — وبهذا تميزت عن المسؤولية الجنائية المنصوص عليها فى المادة ١٢ من القانون الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ .

كذلك سبق أن ذكرنا أن هناك مسؤولية ثالثة — هى المسؤولية المدنية . ويقول العلامة بارتلمى فى كتابه القانون الدستورى طبعة ١٩٣٣ صفحة ٧٠٥ « ان المسؤوليات الثلاث تتميز بجزاءاتها :

فالمسؤولية السياسية جزاؤها الاستقالة . والمسؤولية الجنائية جزاؤها يلحق الشخص فى جسمه أو ماله . والمسؤولية المدنية جزاؤها تعويض من أصابه الضرر .

ويقول أن هذه المسؤوليات الثلاث قد تتحقق عن عمل واحد يأتيه الوزير — مثال ذلك إذا سرق من مال الدولة . فانه يعاقب جنائيا ، ويرد ما أخذه ، كما يستقيل من وظيفته . ومن الواجب أن نميز بين الجرائم التى تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم وبين الجرائم التى لا علاقة لها بهذه الوظائف أو بعبارة أخرى الجرائم التى تقع منهم فى حياتهم الخاصة . فالأخيرة يسألون عنها كسائر الأفراد ويحاكمون من أجلها أمام المحاكم العادية ويطبق عليهم بسببها قانون العقوبات العادى .

أما الأولى فقد نص الدستور صراحة على من له وحده حق تحريك الاتهام فيها وهو مجلس النواب . كما نص على هيئة خاصة

محمد على بك — الأولى أن نتبع فى هذا الباب النظام الذى درجت عليه أكثر الدول وهو أن يكون لمجلس النواب حق الاتهام ولمجلس الشيوخ حق المحاكمة .

ما يكون جريمة ولما سأل الرئيس أحد الأعضاء عن هذه الجريمة رد عليه بما يلى

لمحاكمتهم على أن تطبق هذه الهيئة قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه على أن يصدر قانون خاص يبين احوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات كما يصدر قانون آخر لتنظيم إجراءات المحاكمة — وإلى الآن لم تصدر هذه القوانين — رغم تصريح البرلمان مرارا برغبته فى أن تسرع الحكومة باصدارها ولكن جميع المحاولات فى هذا الموضوع كان نصيبها الفشل التام — بل القضاء على الهيئة التى قامت بالمحاولة .

ولعلنا ندرك حجج المعارضين فى هذا الرأى إذا رجعنا الى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ التى جاء بها « ولا ترى الوزارة مبررا للاشارة الى أن قانونا سيصدر بتحديد أحوال المسؤولية الجنائية فان تطور الأنظمة البرلمانية أحل المسؤولية السياسية محل المسؤولية الجنائية ولم يعد لهذه ذكر أو تطبيق فى هذا العصر . . . واذا قدر بالرغم مما تقدم ان هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فينبغى ألا تكون العقوبة غير سياسية وألا تتعدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرمانا مؤقتا أو نهائيا . وذلك للملاءمة بين العقوبة والجرم الذى هو بطبيعته عمل سياسى والمقصود هنا بالحقوق الوطنية حق الانتخاب وتولى الوظائف العامة والتحلى بالرتب والنياشين » .

ولكن لا شك فى أن ذلك يتنافى مع ما رأته لجنة الدستور من وجوب تقرير مسؤولية جنائية بجانب المسؤولية السياسية للوزير اذ قد تبلغ تصرفات الوزير أو الوزارة حد الجناية سواء كان ذلك عن إهمال أو عن قصد — قررت اللجنة هذا رغم ما كان ظاهرا أمامها فى كتب الشراح الأجانب من أن هذا الحق لم يستعمل فى أوربا منذ زمن طويل لأن دقة مراقبة البرلمان لأعمال الوزارة يجعل ارتكاب الوزير لجريمة أمرا بعيد الحصول ولكن اللجنة رأت الأخذ بالأحوط وليس من شك فى أنها أصابت فيما ذهبت إليه .

ولو أن هذا النص فى اعتقادى يقرر امتيازا للوزراء إذ يجعلهم غير خاضعين للسلطة القضائية العادية ولا للنيابة العمومية فى أية جريمة يرتكبونها أثناء عملهم — ففى قصر حق الاتهام على مجلس النواب وحده تأمين لهم من رفع الدعوى العمومية كباقى الأفراد . ولكن يخفف من أثر هذا الامتياز أمران . الأول — ان الأمة ممثلة فى نوابها هى صاحبة حق الاتهام . الثانى — الرغبة فى عدم تعريض الوزير لاتهامات الأفراد التى قد يكون الدافع اليها حقد الأفراد عليه ورغبتهم فى النيل من شرفه واذاعة الأقاويل والأشاعات حوله . مما يصرفه عن أعماله ويضعضع الثقة العامة فيه — بل فى الوزارة جميعها .

ويلاحظ أن الدستور خشى أن يسارع الوزير الى تقديم استقالته هربا من تحريك الدعوى ضده فنص على أن استقالة الوزير لا تمنع من إقامة الدعوى عليه ولا من الاستمرار فيها ان كانت قد بدأت . كما نص على منع الوزير عن العمل الى أن يقضى المجلس المخصوص فى أمره . وذلك حتى لا يتمكن الوزير بما له من نفوذ من إخفاء معالم جرمه أو من التأثير على الشهود . كما راعى الدستور فى تكوين المجلس المخصوص أن يكون ممثلا للهيئة التشريعية والهيئة القضائية — الأولى لأنها تمثل الأمة صاحبة الحق الأول فى المراقبة والاتهام والثانية لأنها تمثل السلطة صاحبة الحق المحفوظ فى الفصل فى المنازعات والخصومات والتى لها من دربتها واستقلالها خير معين على احقاق الحق واقرار العدل بين الناس .

وكان الدستور جد حريص حين اشترط فى المادة ٧٢ عدم جواز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب وذلك حتى لا تنهدم المسؤولية الجنائية من أساسها اذا تركنا للملك وحده حق العفو — اذ قد يحمى الملك وزيره فيعفو عنه بعد أن يكون مجلس النواب الممثل للأمة قد اتهمه وبعد أن يكون المجلس المخصوص قد أدانه — لهذا أراد الدستور أن تكون الأمة هى المرجع أولا وآخراً فهى صاحبة الحق فى الاتهام وهى صاحبة الحق فى العفو . أما حكمة قصر الموافقة على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ فلأن هذا الأخير هو القاضى الذى حكم بالادانة ولو اشترطنا فى العفو موافقته لكان فى هذا حرج عليه اذ أن فيه معنى الاعتراف بالخطأ أو التجاوز عن ماحصل وفى كلا الحالتين احراج لهيئة المجلس أحسن الدستور صنعا بتنزيهها عنه .

« الجريمة هى تبــديد الأموال لأنه إذا اتضح أنه دفع جزءا من الأموال التى أؤتمن عليها ولم يدفع الباقى فكأنه غش موكله واغتنى على حسابه — لهذا أطلب تشكيل لجنة للتحقيق ولا أظن أن اقتراحى هذا يختلف كثيرا أو قليلا عن اقتراح حضرتى موجهى السؤال لأن الغرض هو بحث المسألة من جميع

حضرة رفعت باشا — انى أميل الى رأى حضرة محمد على بك لأن الجرائم التى تنسب الى الوزير فى هذه الحالة انما هى جرائم سياسية ورجال السياسة أقدر من رجال القضاء على وزنها وتحديد جهات المسئولية فيها كما أنه يحسن ابعاد القضاء بقدر الامكان عن الدخول فى المسائل السياسية ، هذا الى أن المحاكم انما ترجع فى تعيين المسئولية وتوقيع العقوبة الى الجرائم المنصوص عليها فى القانون والجرائم السياسية ليس لها قانون يضبطها ويحدد أنواعها فالعقوبة على الجرائم الوزارية انما يعينها البرلمان طبقا للظروف وطوعا لمقدار المسئولية السياسية .

حضرة طلعت باشا — تريدون الجرائم التى تقع من الوزراء بسبب وظائفهم .

(موافقة عامة) .

ولهذا أجاز الدستور البلجيكى فى المادة ٩١ لمجلس الشيوخ طلب العفو عن الوزير لأنه لايشترك فى محاكمته اذ أن الوزراء يحاكمون أمام محكمة النقض .

Le Roi ne peut fair grâce au ministre condamné par la cour de cassation que sur la demande de l'uné des deux chambres.

واذا رجعنا الى الدساتير الأجنبية نجد انهـا تختلف من حيث تعيين الهيئة التى تملك حق الاتهام كما تختلف فى تكوين الهيئة التى تتولى المحاكمة .

والدستور الفرنسى ينص على أن مجلس النواب له حق اتهـام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم وفى هذه الحالة يحاكموا أمام مجلس الشيوخ .

Les ministres peuvent être mis en accusation par la chambre des députés pour crimes commis dans l'exrcice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

فى حين نص الدستور البلجيكى على أن تكون المحاكمة أمام محكمة النقض .

"La chambre des représentants a la droit d'accuser les ministres et de les traduire devant la cour de cassation....."

ومثل هذا النص ورد بالدستور الايطالى أيضا «ان من حق مجلس النواب اتهام الوزراء واحالتهم الى المحـكمة العليا» .

La chambre des deputés à la droit d'accuser les ministres du roi et de les traduire devant la Haut Cour du justice.

كما ورد هذا الحـكم بدستور استونيا .

ونص دستور الدانمرك على حق الملك ومجلس النواب فى اتهـام الوزراء بسبب أعمالهم . وعلى اختصاص المحـكمة العليا بالفصل فى هذا الاتهام .

Les ministres peuvent être mis en accusation par le roi ou par le Follseting à raison de leur administration La Haut-Çour juge les accusations ainsi portées contre les ministres.

حضرة رفعت باشا — لذلك أرى أن يكون القضاة قضاة سياسيين أى أعضاء مجلس الشيوخ لأنهم تمرنوا فى الأمور السياسية وحذقوها وهم الذين يحسنون تقديرها وايقاع العقوبة المناسبة لها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — بدأت مسئولية الوزراء جنائية ولكن المسئولية السياسية نسختها تقريبا ونظرا لما فى المسئولية الوزارية من السهولة والمرونة والكفاية مع ذلك تدرج العرف فى أوربا الآن على عدم محاكمة الوزراء محاكمة جنائية اكتفاء بمسئوليتهم السياسية أمام البرلمان والوزارة التى يكون فى عملها ما يوقفها موقف المسئولية الجنائية تسقط ولا تحاكم ولا يقع هذا النوع فى أوربا الا نادرا جدا ولظروف خاصة بل أن بعض الدساتير لا تتضمن الاجراءات التى يجب اتباعها فى أمثال هذه المحاكمات وقد أشير فى دستور فرنسا لسنة ١٨٧٥ الى مشروع اجراءات لمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء ولكنه لم يعمل الى الآن . فهل هناك ما يقضى بالنص على نظام المسئولية الجنائية للوزراء عندنا .

حضرة محمد على بك — وأظن أنه عمل قانون اجراءات لمحاكمة الوزراء .

حضرة عبد العزيز بك — لا أجد أن هذه الطريقة سيلجأ اليها عندنا فان المسئولية الوزارية كافية . واذا ارتكب أحد الوزراء ما يدعو الى محاكمته جنائيا فلدينا قانون العقوبات وهو كفيل بأمرهم بحيث تكون المحاكمة العادية مختصة فى هذه الحالة بنظر جرائمهم .

حضرة محمد على بك — أرى وجوب النص على هذه المسألة لأن ذلك أصون لمصلحة الوزراء وأحفظ لكرامتهم ، فان مجلس النواب هو الذى يطلب رفع الدعوى ومجلس الشيوخ هو الذى يحكم .

حضرة الهلباوى بك — أريد أن أسأل أولا هل تريدون أن يحاكم الوزير على مسألة لا يعاقب عليها قانون العقوبات ، أظن لا اذن فأى مصلحة فى ألا يحال الوزير الجانى على محكمة الجنايات .

معالى رفعت باشا — بين يدى الآن كتاب اسمن وهو يؤيد الرأى الذى يذهب الى وجوب محاكمة الوزراء أمام محاكم غير المحاكم العادية ، لأنه يخشى أن لا تجرى الأحكام كما ينبغى .

نواحيها فان وجدت مسؤولية جنائية وجبت محاكمة المسئول حتى يكون فى ذلك عبرة لمن تحدثه نفسه بالاعتداء على الدستور وإن لم يتضح أن هناك مسؤولية جنائية فيمكن اتباع الطريق المدنى » .

وذكر عضو آخر أن المواد ٩٨، ١٠٢، ١٠٣ من قانون العقوبات تنطبق على تصرفات الوزير المذكور .

وأخيرا طلبت الوزارة مهلة أسبوع للرد .

وفى نفس هذه الجلسة تقدم اقتراح من أحد الأعضاء (الدكتور حافظ عفيفى بك) هذا نصه «أطلب من هيئة المجلس الموقر أن توافق على أن يطالب وزيرا الخارجية والمالية أحمد زيور باشا سفير روما الأسبق وأحمد ذو الفقار باشا سفير روما السابق برد المبالغ التى استوليا عليها ظلما من جراء قرارات أصدرها الأول بصفته وزيرا للمالية

حضرة الهلباوى بك — لست أرى محلا لذلك . فان الوزير متى قدم الى المحاكمة فان يصبح له من قوة السلطان ما يمنع المحكمة من القيام بواجبها ازاءه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يجب الاعتبار بما قد يؤول اليه النظام النيابى عندنا وما قد يتفرع عنه من انشاء الأحزاب ومن الأمور الجائزة مع النظام الحزبى أن الوزارة الجديدة تعمد الى التشهير بسيئات الوزارة السابقة ، وقد نرى من أفضل الوسائل لهذا محاكمة أفرادها فلو أنه جرت المحاكمة بالطريق العادى وكان رفع الدعوى من شئون النيابة فان ذلك لا يخلو من الخطر لأن لوزير الحقانيــة سلطة عليها لا تنكر فالأولى ايجاد بعض الرقابة والضوابط وذلك بأن يعطى المجلس النيابى على الأقل سلطة الاذن برفع الدعوى هذا اذا لم يعط مجلس الشيوخ حق المحاكمة وما دامت الجرائم التى يمكن أن يحاكم عليها الوزراء بهذه الصورة لا تخرج عن الخيانة العظمى من نحو مخابرة الاعداء والتراخى فى الدفاع عن الوطن وما الى ذلك . وأن المجلس النيابى مهما يكن من غلبة حزب الوزارة الجديدة فيه أحسن تقديرا وأخلص نية وأرفق سلطة فى رفع مثل هذه الدعوى لثبات مركزه على العموم وضمان مركز أعضائه بوجه خاص ففى هذه القاعدة ضمان للوزراء وصون للمصلحة العامة وأسرار الدولة وأعمالها من البذل والتشهير تحت تأثير الخصومات الحزبية والعداوات الشخصية .

معالى رفعت باشا — يقول اسمن : « انه مهما كان من خطر الجريمة السياسية فانها فى اعتبار الناس لا تعرض مرتكبها للاحتقار الذى يستهدف له مرتكب الجريمة العادية غير السياسية ولتحقيق هذا النظر العام يجب التفريق بين الجريمتين ليس فى نوع العقوبة وحدها بل وفى الهيئة التى تقوم على المحاكمة أيضا ، وذلك فى مصلحة شهرة الرجال الكبار ومحاكمتهم أمام تلك الهيئة السياسية قد يكون أوفى الى العدل لأن الخيانة اذا لم يتم الغرض المقصود منها . . .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هنا قال لم يعد لهذا الأمر أهمية لأن الواقع عملا أنه ربما مضى قرن ولا يحاكم وزير فوضع نظام طويل عريض

بالنيابة وتقضى هذه القرارات بسريان أحكام بعض قرارات مجلس الوزراء على الماضى فاستفاد هو شخصيا من هذه التصرفات الشاذة كما استفاد زميله أيضا واستوليا بذلك بدون حق على أموال من الخزانة العامة فيجب أن ترد هذه الأموال كما يجب أن تسترد الحكومة ما قد يكون صرف لبعض الآخرين من الأموال بناء على هذه القرارات » وقد وافق المجلس على هذا الاقتراح بالاجماع . وقرر المجلس أن تكون مطالبة الوزيرين بالطرق القانونية واقترح البعض أنه فى حالة الرفض تخصم هذه المبالغ من معاشهما ولكن المجلس ترك التصرف للوزارة .

وفى جلسة ٢١ أغسطس سنة ١٩٢٦ أجاب وزير الخارجية عن الأسئلة التى وجهت اليه بجلسة ١٦ أغسطس وانتهى الأمر بموافقة المجلس على اقتراح قدمه أحد الأعضاء (مصطفى

لأمر لا ترتكب الا فى كل قرن مرة لا جدوى فيه .

ولكن اذا أريد النص على كيفية هذه المحاكمة حتما وكان لابد لمن يتولاها علم بالسياسة وأريد عدم تدخل النعرة الحزبية فى تقدير العدالة فليس يغيب عن الهيئة الموقرة أن الحزب الغالب فى مجلس النواب يقابله فى أكثر الأحيان حزب غالب فى مجلس الشيوخ فاذا كان مجلس النواب هو الذى يتهم ومجلس الشيوخ هو الذى يحكم فلقد حق أن يخشى تسلط الخصوم السياسيين وهذا المحظور يمكن تلافيه بأن تجعل لرؤساء القضاة المنزهين مشاركة فى هذه المحاكمة بحيث يكون النصف منهم والنصف من أعضاء مجلس الشيوخ وتكون الرياسة لرئيس محكمة النقض وهذا يعصم الوزير من تحكم الشهوات الحزبية أن تحرك فى صدور الشيوخ غرض واذا لم يكن هناك قانون يضبط الجرائم السياسية الوزارية ويوزع أنواع العقوبات على أصنافها فانى أرى أن تخول هذه المحكمة حق الحكم بالحبس فى الجرائم التى لا ينص عليها قانون العقوبات.

حضرة محمد على بك — نتفاهم أولا فى طريقة تأليف هذه المحكمة والقضاة الذين يتولون النظر فى مثل هذه الجرائم يكونون عادة من محكمة النقض وليس لدينا الآن محكمة للنقض ثم اذا انتخب رئيس مجلس الشيوخ عضوا فى المحكمة يكون مرءوسا لرئيس محكمة النقض .

معالى الرئيس — أرى أن هذه المناقشة يجب أن يسبقها البحث فى وجوب أو عدم وجوب انشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء على الجرائم السياسية المتعلقة بوظائفهم .

تقرر بأغلبية الآراء وجوب ذلك .

معالى الرئيس — اذن فمن الذى يتهم ومن الذى يقضى ؟

حضرة عبد الحميد بدوى — بينا اليوم تقرير هذا المبدأ الخطير على أن نترك طريقة المحاكمة لوقت الدخول فى التفاصيل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب أن نبحث الآن فى كل فروع المسألة لأنها جوهرية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — كيفية تشكيل المحكمة مسألة تفصيلية ويحسن أن نترك النص عليها فى الدستور لاننا هنا انما نستقصى المبادىء

النحاس باشا) جاء فيه « يستنكر المجلس كل الاستنكار هذا التصرف من زيور باشا وزملائه الذين شاركوه فيه ويدعو الحكومة أن تتخذ الاجراءات المحافظة على حقوق الدولة فى هذا الخصوص وأن تضمن مشروع القانون المنصوص عليه فى المادة ٦٨ من الدستور والذى اتفقت مع المجلس على تقديمه نصا بمعاقبة كل وزير يقدم على تكليف الخزانة بمبلغ لعمل لم يكن فى الميزانية اعتماد بخصوصه أو لم يصدر عنه اعتماد من البرلمان » ووافق المجلس بالاجماع على هذا الاقتراح .

وفى جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ قدمت لجنة التحقيق البرلمانية التى كونها مجلس النواب تقريرها عن تصرفات وزير المعارف السابق — وبعد أن أثبتت اللجنة المخالفات والنتائج التى ترتبت عليها اقترحت على المجلس .

أولا : أن يعلن أسفه

الكبيرة فقط وليس من شأننا الدخول فى المسائل التفصيلية .

معالى رفعت باشا — هذه مسألة أساسية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ما قررت أن لجنة الدستور ينحصر عملها فى مجرد الكتابة والتحرير بل أن مهمتها على ما أرى تقرير جميع المسائل التفصيلية ولو كانت أساسية .

حضرة محمد على بك — أرى أن يترك البحث فى الجهة الخاصة التى تتولى محاكمة الوزراء الى وقت آخر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى الفصل فى هذه المسألة اليوم وأعرض على الهيئة أن تقرر ما اذا كان الوزراء يحاكمون أمام مجلس الشيوخ وحده أم يضاف اليه عدد من رجال القضاء كما أرى لأن مجلس الشيوخ يكون فى الغالب متأثرا بالنزعات الحزبية والخصومات السياسية لضمانة المصلحة والعدل معا وأن يكون نصف رجال المحكمة من أعضاء مجلس الشيوخ ونصفهم من رجال القضاء .

حضرة محمود أبو النصر بك — طريقة عبد العزيز بك أدق وأحكم من الرأى الذى يذهب الى اختصاص مجلس الشيوخ بمحاكمة الوزراء .

معالى الرئيس — هل من رأى حضراتكم تشكيل هيئة المحكمة من هيئة مختلطة أم من مجلس الشيوخ فقط أم من هيئة قضائية صرفة ؟

فتقرر بأغلبية الآراء أن تكون الهيأة التى تتولى محاكمة الوزراء على الجرائم السياسية المتعلقة بوظائفهم مختلطة من مجلس الشيوخ ومن القضاة على أن يؤجل الفصل فى كيفية تأليف المحكمة وعدد قضاتها الى وقت آخر .

معالى رفعت باشا — هل يجوز محاكمة الوزراء على جرائم لم ينص عليها فى القانون ؟

عبد العزيز فهمى بك — أقترح تقرير النص الآتى : إلى حين اصدار قانون خاص ببيان أحوال مسئولية الوزراء والعقوبات التى توقع عليهم وطريقة السير عندهم يكون العمل كما يأتى : (أولا) لمجلس النواب أن يتهمهم وللمجلس المخصوص أن يحاكمهم بخصوص جرائم خيانة الوطن والتلاعب بالأموال العمومية وتحصيل ضرائب غير قانونية وكل ما يقع منهم فى أثناء تأدية وظائفهم

لهذه التصرفات السيئة .

ثانيا : أن يستحث الحكومة على السرعة فى تقديم القانون الخاص بمحاكمة الوزراء المشار اليه فى المادة ٦٨ من الدستور ووافقها المجلس على ذلك .

مجلس النواب جلسة ١٧ يونيه سنة ١٩٣٠ :

وقف رئيس مجلس الوزراء (مصطفى النحاس باشا) وفاه بالبيان الآتى « عندما تولت الوزارة الحاضرة الحكم قطعت على نفسى عهدا أن نصون أحكام الدستور وأن نحوطه بسياج من التشريع يكفل له حياة متصلة ونموا مطردا .

ولقد أشرت إلى ذلك فى الكتاب الذى تشرفت برفعه الى جلالة الملك بقبول اسناد رياسة الوزارة الى ، كما تضمنه خطاب العرش الذى تلى على مسامع حضراتكم .

ولكن الوزارة لم تتمكن من أن تقدم الى البرلمان هذا التشريع ، الذى

من الاجراءات المخالفة للدستور والقوانين . (ثانيا) ينظم المجلس نفسه طرق الاجراءات الواجب اتباعها ويطبق العقـــوبات المنصوص عليها فى قانون العقوبات وفى الأحوال التى لم بنص عليها فى القانون المذكور لا يجوز الحكم على الوزير بعقوبة أجسم من عقوبة الحبس .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لست أوافق على فرض عقوبة الحبس وأرى الحكم بالنفى لأنه المتبع فى أكثر الدساتير وهو أدخل فى المعنى المقصود وقد جرى العمل به من عهد الرومان الى الآن ويمكن جعل النفى مؤقتا أو مؤبدا .

حضرة محمد على بك — أرى أن يفرض حق الحبس .

حضرة محمود أبو النصر بك — وأنا أرى ذلك أيضا لأن العقوبة بالنفى انما تسوغ فى الدول التى لها مستعمرات يمكن أن يبعد اليها المحكوم عليهم وفيها مجال لسعيهم وتحصيل أسباب رزقهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا أوافق على نفى وطنى من بلده مطلقا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أن الرجل الذى يخون وطنه غير جدير بالمقام فيه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أن الحكومة تطعم السجين ولكن ماذا عسى أن يكون عيش المنفى المشرد وليس له أرض يطمئن اليها وكيف يقبله ربان المركب وهو لا يحمل جوازا واذا قبله فهل يقضى العمر فى المركب لأن البلاد لا تفتح لمثله لهذا أقدر أن عقوبة النفى أشنع بكثير من عقوبة الحبس ونعم لو أن لنا مستعمرات لأبعدنا أولئك فيها ولو كانت لنا قوة لأرغمنا الغير على قبوله فى أرضه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — انما تطعم الحكومة السجين لأنهـا هى التى قيدته وحالت بينه وبين وسائل السعى والكسب وما كان لنا أن نعنى بشأن من أخرج من أرض الوطن لأنه خانه لأن القوانين انما تعنى بانزال العقاب على قدر الجريمة وما كانت لتجعل من شغلها استقراء آثار الأحكام فى حياة المحكوم عليهم ولا ما يترتب عليها فى تكييف أحوال معيشتهم . على نه كثيرا ما يضر المجرمون أنفسهم ولم يعوزهم أسباب العيش والمسالة فى نظر

تقضى به المادة ٦٨ من الدستور ولذلك رأت من واجبها أن ترفع استقالتها الى السدة الملكية ، والله نسأل أن يوفقنا جميعا الى ما فيه خير البلاد » .

وبعد الانتهاء من هذا البيان غادر الجلسة حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء وحضرات الوزراء .

فقام أحد الأعضاء (الدكتور أحمد ماهر) وقال «حضرات النواب المحترمين سمعتم بيان حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء فيجب أن تسمع الأمة صوتكم اليوم ، نعم يجب أن تسمع البلاد تأييدكم لصاحب الدولة الرئيس فى موقفه المشرف الذى يعمل به للدفاع عن الحياة النيـــابية وعن النظام الدستورى للبلاد » .

(تصفيق حاد)

القانون ليست أكثر من أن رجلا خان بلده فحرم المقام فيه وان كان الأمر يحل باعطاء المنفى جوازا فلا بأس بأن يعطى هذا الجواز .

حضرة الهلباوى بك — أوافق على النص الذى اقترحه حضرة عبدالعزيز بك وأطلب أن يضاف اليه أو عقوبة النفى لمدة لا تزيد عن عشر سنوات .

معالى رفعت باشا — يحسن أيضا تحديد مدة الحبس لأنى أخشى أنه ربما وقعت لمدة طويلة كما حصل لوزراء شارل العاشر فتقرر قبول النص الذى اقترحه حضرة عبد العزيز فهمى بك بجعل عقوبة الحبس لا تزيد على ثلاث سنوات والنفى لمدة لا تزيد على عشر سنوات .

عبد العزيز فهمى بك — بقى البحث فى طريقة تشكيل المجلس المخصوص وقد رأى من الهيئة ميلا إلى تأجيل البحث فى ذلك الى جلسة أخرى فهل نؤجلها ؟

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٢ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الثانى والثمانون وهذا نصه :

تنشأ محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء على ما يقع منهم من الجرائم السياسية المتعلقة بوظائفهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح حذف كلمة (السياسة) من هذه المادة .

فتقرر باجماع الآراء الموافقة على المادة مع حذف كلمة (السياسة) منها .

فتقرر بالاجماع أن يكون نص المادة ما يأتى :

« تكون الهيئة التى تتولى محاكمة الوزراء على الجرائم المتعلقة بوظائفهم مكونة من أعضاء مجلس الشيوخ ومن القضاة » .

ورأت الهيئة أن يؤجل الفصل فى كيفية تأليف المحكمة وعدد قضاتها . الى وقت تحرير المشروع الذى يتضمن النص التفصيلى الوافى .

ثم تلى القرار الرابع والثمانون وهذا نصه :

إلى حين اصدار قانون خاص ببيان أحوال مسئولية الوزارة والعقوبات التى تقع عليهم وطريقة السير ضدهم يكون العمل كما يأتى :

أولا — لمجلس النواب أن يتهمهم وللمجلس المخصوص أن يحاكمهم بخصوص جرائم خيانة الوطن والتلاعب بالأموال العمومية وتحصيل ضرائب غير قانونية وكل ما يقع منهم فى أثناء تأدية وظائفهم من الاجراءات المخالفة للدستور والقوانين .

ثانيا — ينظم المجلس المخصوص نفسه طرق الاجراءات الواجب اتباعها ويطبق العقوبات المنصوص عليها فى قانون العقوبات . وفى الأحوال التى لم ينص عليها القانون المذكور لا يجوز الحكم على الوزير بعقوبة أجسم من عقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته عن ثلاث سنوات أو النفى لمدة لا تزيد عن عشر سنوات .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرى استبدال كلمة (مسئولية) فى المادة بكلمة (محاكمة) فتقررت الموافقة بالاجماع على المادة مع التفسير الذى اقترحه حضرة بدوى بك .

وفى صفحة ٧٩ من مجموعة المحاضر تليت المادة (٢٢) وهذا نصها :

« لكل مصرى أصاب حقوقه ضرر من تصرف موظفى الحكومة وعمالها فى استعمال سلطتهم أن يداعيهم الى القضاء بدون احتياج لتصريح سابق وهذا الحق لا يجوز تقييده الا فيما يتعلق بالوزراء والقضاة والجنود الذين تحت السلاح » .

حضرة توفيق دوس بك — أقترح حذف الاستثناء ابتداء من قول المادة : « الا فيما يتعلق » الخ .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على ذلك .

فتقرر باغلبية الآراء حذف هذا الاستثناء مع بقاء باقى المادة .

وفى صفحة ٩٩ من مجموعة المحاضر تلى المبدأ الثالث عشر وهذا نصه :

« لا فرق بين الوزراء وبين الأفراد فيما يتعلق بدعاويهم الخاصة التى لا علاقة لها بوظائفهم بل هذه الدعاوى تكون من اختصاص المحاكم .

فتقرر قبوله بالاجماع .

ثم تلى المبدأ السادس عشر وهذا نصه :

« يتشكل المجلس المخصوص من رئيس محكمة الاستئناف الاهلية رئيسا

ومن أربعه وعشرين عضوا منهم اثنا عشر عضوا من مجلس الشيوخ يؤخذون بطريق الاقتراع واثنا عشر مستشارا من مستشارى محكمه الاستئناف الأهلية يوخذون بترتيب الأقدمية فان لم يكف عدد هؤلاء المستشارين فيكمل العدد من رؤساء المحاكم الأهليه ثم من وكلائها بترتيب الأقدميه أيضا » .

حضرة محمد على بك — لى على هذه المادة ملاحظة . سبق الاتفاق على أن تكون المحكمة مختلطة من مجلس الشيوخ ومستشارى الاستئناف . وأرجىء تعيين العدد الى ما بعد . وأرى أن العدد الذى عينه حضرة عبدالعزيز بك فى هذه المادة كثير . ان قانون الدانيمرك جعل أعضاء هذه المحكمة ستة عشر . وأرى هذا العدد مناسبا وبه تتفادى من تعيين قضاة من غير المستشارين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذا كانت محاكمة أصغر قاض تكون أمام الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف وقد يجتمع فيها ثلاثون مستشاراً فيكون كثيرا فى محاكمة وزير أن يجتمع لها أربعة وعشرون ؟ حوكم وزير فى فرنسا فكانت المحكمة مجلس الشيوخ برمته .

حضرة محمد على بك — أرى أن ستة عشر فوق الكفاية . على أن الكثرة ليست ضمانا . ان الضمان يكون أبلغ كلما تركزت المسئولية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أوافق على جعل العدد ستة عشر .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على عدد أعضاء المحكمة .

فتقرر بالاجماع جعلهم ستة عشر عضوا نصفهم من مجلس الشيوخ ونصفهم من مستشارى المحكمة العليا الأهلية .

وفى صفحة ١٠٢ من مجموعة المحاضر :

أمر معالى الرئيس فتلى المبدأ الثامن عشر من مقترحات حضرة عبدالعزيز فهمى بك وهذا نصه :

« يترتب المجلس المخصوص من دائرتين احداهما دائرة الاتهام والاخرى للحكم فدائرة الاتهام تتكون من سبعة أعضاء بالقرعة منهم ٣ من مجلس الشيوخ و ٤ من القضاة ودائرة الحكم تؤلف من الرئيس والسبعة عشر عضوا الآخرين .

الاحالة الى دائرة الحكم تكون بقرار من دائرة الاتهام صادر بأغلبية الآراء وتصدر الأحكام النهائية من دائرة الحكم بأغلبية احد عشر صوتا ولكل من الدائرتين اجراء ما تراه لازماً من التحقيقات.

تأييد الاتهام لدى دائرتى المجلس المخصوص يكون بمعرفة مجلس النواب الذى يندب لهذا الغرض أحد رجال القانون من أعضائه».

حضرة على ماهر بك — أقترح جعل عدد أعضاء المحكمة ستة عشر بما فيهم الرئيس وأن تكون دائرة الاتهام مكونة من خمسة أعضاء ودائرة الحكم من احدى عشر عضوا.

فلم توافق اللجنة على ذلك.

وتقرر بالأغلبيه قبول المبدأ مع تغيير العدد سبعه بخمسه وثلاثة باثنين وأربعه بثلاثة والسبعه عشر بعبارة (والاحد عشر) وعبارة (احد عشر صوتا) بعبارة (سبعه أصوات) وتعديل عبارة (أحد رجال القانون) بعبارة (واحد أو أكثر من رجال القانون).

وفى صفحه ١٣١ من مجموعه المحاضر:

تليت المادة العاشرة ونصها:

لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبيه ثلثى الأعضاء الحاضرين. وتكون محاكمه الوزراء أمام مجلس الاحكام المخصوص. ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تاييد الاتهام أمام ذلك المجلس.

حضرة على المنزلاوى بك — هذه الأغلبيه كبيرة ولا محل لها وأرى أن الأغلبيه المطلقه فيها الضمان الكافى.

حضرة توفيق دوس بك — أوافق على ما يقترحه حضرة على بك المنزلاوى خصوصا وأن أحكام المجلس المخصوص لا تصدر الا باثنى عشر صوتا

حضرات محمد على بك ومحمود أبو النصر بك وعبداللطيف المكباتى بك: نوافق على ذلك.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أطلب بقاء المادة على أصلها وذلك لأن مجلس النواب له شأن كبير فى البلاد فاذا قرر بأغلبية عادية اتهام وزير

دوت أرجاء البلاد بهذا القرار ويخشى من تأثير ذلك على المجلس المخصوص وقد علمتنا الحوادث مقدار التأثر بالاغيط العامة فاذا لم يحصل احتياط شديد فى محاكمة الوزراء فقد لا ينال الوزير نصيبه من العدل ولو كان الوزير يحاكم أمام محكمة عادية لهان الأمر ولكنه يحاكم أمام محكمة مخصوصة يبقى حكمها لاصقا بشرفه وشرف أولاده الى الأبد. كما أنه يخشى أن حزبا من الأحزاب تكون له الأغلبية العادية يتحكم فى وزير من الحزب المعارض له ويوجه اليه الاتهام وفى هذا من الخطر ما فيه.

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — الوزراء أناس ألفت البلاد أنهم من أرقى أفراد الأمة فقرار الاتهام بالنسبة لهم عقوبة خطيرة فى ذاته فاذا كانت الأغلبية العادية كافية لاسقاطهم من مراكزهم فهى لا تكفى لمحاكمتهم خصوصا وأنهم قد يعاقبون على جرائم يصعب تحديدها وقد لا يعاقب عليها قانون العقوبات.

فضيلة الشيخ بخيت — اشتراط أغلبية الثلثين مغالاة فى الاحتياط لأن الأغلبية العادية كافية وفوق الكفاية.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يجب أن ننظر للمسألة لا من وجهة المركز الذى يشغله الوزير فقط بل من وجهة الأمانة والسلطة التى وضعت فى يده فلا يجوز أن نكثر من القيود بحيث نجعل محاكمة الوزير أمرا غير ميسور اذا خان الأمانة التى عهدت اليه. والضمانات السابقة على المحاكمة كافية ولا داعى للزيادة عليها. ولهذا أرى الاكتفاء بالأغلبية العادية.

حضرة محمد على بك — رأيى أنه لا يجوز اتهام وزير الا اذا سبق استجوابه فان تقرر هذا يكفى لاتهامه قرار من الأغلبية العادية.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — طبيعى أن الاتهام لا يكون الا بعد تحقيق — وقد قررنا أن لكل من المجلسين الحق فى عمل التحقيق وأهم ما يستعمل فيه هذا الحق هو البحث عما يقع من الوزراء من الأعمال المخالفة للقوانين.

حضرة محمود أبوالنصر بك — المجلس المخصوص مؤلف من رجال ذوى خبرة وكفاءة عالية فالأغلبية العادية كافية.

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالاغلبية بقاء النص على ما هو عليه .

وتليت المواد ١١ و ١٢ و ١٣ و ١٤ فوافقت عليها الهيئة وهذا نصها :

مادة ١١ — يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الاهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الاقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الاقدمية كذلك .

مادة ١٢ — يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه وتبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لا يتناولها قانون العقوبات .

مادة ١٣ — تصدر الأحكام النهائية من مجلس الأحكام المخصوص باغلبية اثنى عشر صوتا .

مادة ١٤ — إلى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء .

ثم تليت المادة الخامسة عشر وهذا نصها :

الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضى مجلس الاحكام المخصوص فى أمره ولا يمنع استعفاؤه استمرار اجراءات التحقيق والمحاكمة .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — هل الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يجب خروجه من الوزارة أم لا مع العلم بأن قرار الاتهام أقوى من قرار عدم الثقة الموجب لاعتزال الوزير .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الوزير الذى يتهمه المجلس يبقى وزيرا ولكن يوقف عن العمل فقط وذلك لأن مصلحة العدالة تقتضى بقاءه حتى يبرئه المجلس أو يدينه .

موافقة عامة .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — ما هو الحال فى وزير خرج من الوزارة

ثم لاحظ عليه مجلس النواب أمورا تستوجب محاكمته هل يدخل هذا فى اختصاص مجلس النواب والمجلس المخصوص أو يكون من اختصاص المحاكم العادية وان كان من اختصاص المجلس المخصوص فالى أى زمن ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا التفصيل يحل فى القانون المخصوص الذى يوضع لمسئولية الوزراء وهو المشار إليه فى المادة ١٢

موافقة عامة على المادة وعلى اجابة حضرة عبد العزيز فهمى بك .

أما فيما يتعلق بالمادة ٧٢ فى الدستور : فقد ورد عنها ما يأتى فى صفحة ٩٩ فى مجموعة محاضر اللجنة العامة :

تلى المبدأ الثانى عشر وهذا نصه « لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من المجلس المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب كما لا يجوز إيقاف التحقيق الحاصل ضد الوزارة » .

وتقرر قبوله بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٣ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة على المنزلاوى بك — قبل الفراغ من هذا ألفت نظر حضراتكم إلى أنى لا أوافق على ما جاء بالمادة ١٦ من هذا الفرع وأطلب أن يشترط للعفو عن الوزير المحكوم عليه من المجلس المخصوص موافقة البرلمان أى موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ معا لا مجلس النواب وحده لأن محاكمة الوزير أحيطت بضمانات كثيرة ولا معنى لأن يسهل له باب العفو بعد أن ثبتت ادانته وحكم عليه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الوزراء مسؤولون أمام مجلس النواب لهذا كان من حقه أن يتهمهم وان يكون صاحب الرأى فى العفو عنهم . والعفو فى ذاته من حق الملك وله أن لا يعفو حتى مع موافقة مجلس النواب . وهذا هو الجارى الآن بالنسبة للأفراد فانه مع اشتراط أخذ رأى وزير الحقانية فى العفو فان الملك غير مقيد برأيه . أما مجلس الشيوخ فهو القاضى الذى يحكم ولو اشترط فى العفو عن الوزير موافقة مجلس الشيوخ لكان فى هذا حرج على المجلس لأنه لا يمكن أن يطالب القاضى بالاعتراف بخطئه .

حضرة على المنزلاوى بك — ليست المسألة مطالبة المجلس بالاعتراف

بخطئه بل المسألة تجاوز عن حكم وأرى على الأقل أن يشترط أغلبية ثلثى مجلس النواب للعفو عن الوزير .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية بقاء النص على حاله .

الفصل الثالث

البرلمـــــان

مادة ٧٣ — يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : بدأت اللجنة باستعراض المبادىء الأساسية التى يقوم عليها الدستور فى أول جلسة لها (١٩ أبريل سنة ١٩٢٢) .

دولة الرئيس — هل يشكل البرلمان من هيئة أو هيئتين ؟

تقرر بالاجماع أن يكون من هيئتين وكل أعضاء الهيئة الأولى ينتخبون ويسمى مجلس النواب .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢٨ يونيه سنة ١٩٢٦ :

قال أحد الأعضاء « أنا أطلب من مجلس الشيوخ أن يخابر مجلس النواب عن هذه الرغبة بصفته الأخ الأرشد »

المادة (٧٣) يقابلها:
- المادة ١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٣٢ من دستور بلجيكا
- والمادة ١٩ من دستور اسبانيا
- والمادة ٣ من دستور ايطاليا
- والمادة ٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٢ من دستور بولونيا
- والمادة ٧ من دستور البرتغال
- والمادة ٣٤ من دستور رومانيا

رأى أعضاء لجنة الدستور أن يتكون البرلمان من مجلسين لاعتقادهم بعدم صلاحية نظام المجلس الواحد وخشية استبداد هذا المجلس واندفاعه ورغبة منهم فى استكمال بحث الأمور وتخفيف حدة الأحكام السريعة ومهما يكن فى تداول القوانين التى يختلف المجلسان عليها من إضاعة بعض الوقت فان خلافهما فى الرأى دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والوقت الذى يضيع فى تمحيصها وردها لحدود الحكمة ومقتضيات التطور لا يعتبر ذاهبا هباء .

فرد عليه الرئيس (حسين رشدى باشا) وليس مجلس الشيوخ الأخ الأرشد لمجلس النواب وانما هما اخوان فى مستوى واحد».

وفى جلسة أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ :

ثارت مناقشة فى مجلس

وفى صفحة ٨ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة التالية :

معالى الرئيس — انتهينا من عرض طرق الانتخاب والآن نستعرض مسألة اختصاص المجلسين .

حضرة على ماهر بك — أرى أن مجلس النواب هو الممثل للأمة مباشرة وبهذه الصفة له أفضلية على مجلس الشيوخ وقد اقتصرت بعض البلاد على مجلس واحد ثم رأى بعضها الحاجة لمجلس ثان يخفف من حدة مجلس النواب ويمنع استبداده بالحكومة وفى أكثر البلاد اختصاص المجلسين المدون واحد

= ولئن اتفقت الدول التى أخذت بنظام المجلسين Systeme bicameral على أن يكون المجلس الاول — أو المجلس الادنى Chambre basse — كما يسميه البعض — منتخبا جميعه فقد اختلف فى تكوين المجلس الثانى أو المجلس الأعلى Chambre haute .

وفى الوقت الذى نرى فيه بعض الدساتير قد جعل هذا المجلس كله منتخبا كفرنسا وبلجيكا وبولونيا وتشيكوسلوفاكيا نرى البعض الآخر جعل هذا المجلس كله وراثيا أو معيناً كانجلترا وايطاليا واليابان — فى حين أن بعض الامم الاخرى أخذت بنظام وسط فجعلت بعض أعضائه معينين أو بحكم مراكزهم والبعض منتخبين كرومانيا وحتى الدول التى اتفقت على مبدأ الانتخاب بالنسبة لكل أو بعض الأعضاء قد اختلفت فى شروط الترشيح للعضوية كما اختلفت فى طريقة انتخاب أعضاء هذا المجلس . ويمكننا أن نجزم بأنه لايوجد مجلسان فى العالم قد اتحدا واتفقا فى كل التفاصيل . ونتج عن هذا الاختلاف فى التكوين اختلاف فى السلطة فالبعض ساوى بين المجلسين فى السلطة الى حد يكاد يكون تاما كبلجيكا والبعض فرق بين المجلسين الى حد بعيد كانجلترا — ويحسن أن نشير فى هذا المقام إلى أن مجلس اللوردات كان مساويا لمجلس العموم فى أكثر الحقوق حتى صدور قانون ١٨ اغسطس سنة ١٩١١ والمعروف باسم The Parlement Act فقيد سلطة مجلس اللوردات تقييدا كبيرا — ويقول الشراح ان هذا القانون كان عظيم الاثر فى الدساتير التى ظهرت بعد الحرب إذ أنها عملت على إضعاف المجلس الثانى كدستور تشيكوسلوفاكيا — بل لقد ذهب بعضها الى الاكتفاء بمجلس واحد مادام المجلس الآخر يكاد يكون عديم الاثر كدستور استونيا وبروسيا وساكس ولتوانيا .

وقد رأت لجنة الدستور — أمام هذه الحال ولظروف مصر الخاصة ولحداثة عهدها بالنظام النيابى أن تساوى بين المجلسين فى الاختصاص مع أن النص على بعض الاستثناءات التى لابد منها باعتبار أن المجلس الاول — أكثر تمثيلا للامة وأنه قابل للحل — واذا استعرضنا نصوص الدستور المصرى اتضح أن الاستثناءات تنحصر فيا يأتى :

المادة ٢٨ — نصت على قصر حق اقتراح القوانين المالية الخاصة بانشاء ضرائب أو زيادتها على مجلس النواب .

المادة ٦١ و٦٥ — نصتا على مسؤولية الوزارة سياسيا أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

المادة ٦٦ — نصت على حق مجلس النواب وحده فى اتهام الوزراء فيا يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم .

المادة ١٣٩ — نصت على وجوب نظر الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا .

وفيا عدا ذلك فالمجلسان متساويان فى الحقوق .

ولقد اقترح بعض اعضاء لجنة الدستور ان ينص فى الدستور على وجوب بدء الحكومة بمجلس النواب عند عرض القوانين على البرلمان لكن اللجنة رفضت هذا الاقتراح لمناقضته للقاعدة الاساسية — قاعدة تساوى المجلسين فى الحقوق — ولأن بعض امور الدولة التشريعية قد تقتضى السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتغلا بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب .

ويلاحظ ان دستور سنة ١٩٣٠ لم يمس مبدا ازدواج المجلسين وجاء فى مذكرته الايضاحية عن ذلك « ترى الوزارة أن مسألة ازدواج المجلس النيابى امر مفروغ منه وانه يجب ان يظل مبدأ كليا من مبادئ الدستور المصرى وهو لحداثة عهد النظام النيابى فى مصر الزم عندنا منه عند غيرنا ممن رسخت لديهم قدمه وثبتت اصوله » .

ولكن الأفضلية فى الواقع عملا هى لمجلس النواب فيكفى الوزارة أن تنال ثقة أغلبية مجلس النواب لتسير فى عملها والذى أراه أن نضع نصوصا صريحة تحدد سلطة كل من المجلسين . واذا جعلنا الهيئتين متماثلتين فى الاختصاص أمكن لكل منهما أن يمحو سلطة الأخرى لذلك أرى أن مجلس النواب بصفته ممثلا مباشرا للأمة لا يخضع لسلطة مجلس الشيوخ . فاذا أقر مجلس النواب قانونا ورفع لمجلس الشيوخ ولم يقره يرد الى مجلس النواب فاذا أقره مرة ثانية بأغلبية كبيرة تعادل أغلبية المجلسين مجتمعين يكون هذا القرار الثانى ملزما لمجلس الشيوخ وينفذ القانون .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يجب أن نقصر البحث أولا على النقطة الأولى وهى هل مجلس الشيوخ مساو لمجلس النواب أو ملطف ؟

حضرة على ماهر بك — هو ملطف لمجلس النواب لأنه يمنع انفاذ القانون الا اذا أقرته أغلبية كبرى . وملطف كذلك للوزارة فلا تستطيع حل مجلس النواب الا بموافقة مجلس الشيوخ .

معالى رفعت باشا — بهذه الطريقة لا يكون لمجلس الشيوخ حق البدء باقتراح مشروع قانون .

حضرة على ماهر بك — له هذا الحق على أن يبحث المشروع مجلس النواب أولا .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — أرى وجوب التساوى فى اختصاص المجلسين الا فى أمور يجب عرضها أولا على مجلس النواب . فى أغلب البلاد يوجد مجلسان وبعض البلاد التى بدأت بمجلس واحد ورأت اندفاعه أخذت بنظام المجلسين .

يقول ماهر بك أن الاختصاص المدون يساوى بين المجلسين ولكن فى العمل استطاع مجلس النواب أن يجعل لنفسه سلطة أكبر . لذلك أرى أن نتبع هنا هذه الطريقة لنساوى أولا بين المجلسين فاذا استطاع مجلس النواب الحصول على سلطة أكبر كان هذا وليد التجارب والكفاءة . حقيقة فى انجلترا اختصاص مجلس النواب أوسع كثيرا من اختصاص مجلس اللوردات ولكن علة هذا أن مجلس اللوردات من طبقة خاصة ولا شبيه له عندنا . لذلك

الشيوخ حول مركز المجلس بالنسبة لمجلس النواب واستقلاله عنه وذلك بمناسبة تفسير مادة من مواد الدستور .

قال أحد الأعضاء .

« أرى أنه فى قبول الرأى القائل بأن ننتظر الى أن يصدر مجلس النواب قراره فى هذا الموضوع سابقة خطيرة ونحن لا نقبل بأى حال أن تصدر منا سابقة كهذه لأننا لسنا مهيمنين على مجلس النواب وليس المفروض فينا أن نوافق على كل ما يقره مجلس النواب . . .

(أصوات : نعم. نعم) .

لا. لا وأرجو عدم المقاطعة . أقول لحضراتكم إن مجلس النواب إذا ما اتخذ قرارا فى أمر ما ، فلمجلس الشيوخ كامل الحرية فى أن يوافقه عليه أو يخالفه . والنتيجة أن كل مجلس مستقل عن الآخر وليس هناك مجلس ابتدائى وآخر استئنافى ولمجلس الشيوخ الحق فى أن يبدأ النظر فى أى موضوع الا فى المسائل

الخاصة بالميزانية . . . لذلك لا أرى محلا لأن نأتى الآن من تلقاء أنفسنا ونقول انتظروا الى أن يقرر مجلس النواب ما يراه وبذلك تعطل أعمالنا من أجل هذه السابقة الخطيرة ، هذه السابقة التى لا يليق مطلقا بحضراتكم أن تقبلوها .

وقال عضو آخر « فى الدستور نص هو المادة ١٣٩ تقول صراحة «تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا» وفى اللائحة الداخلية مادة هى المادة ١١٩ ونصها : «اذا تقدم لكل من مجلسى النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد وكانت المناقشة فيه قد بدأت فى مجلس النواب فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج فى جدول أعمال مجلس الشيوخ الا بعد صدور قرار نهائى بشأنه فى مجلس النواب » . يفهم من هاتين المادتين فكرة واضع الدستور وفكرة المشرع وهى أن كلا من المجلسين حر فيما يراه .

أرى التساوى فى اختصاص المجلسين .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — حضرة على ماهر بك اجتهد أن يصور لنا أن المجالس ابتدأت بالتساوى فى الاختصاص وانتهت بالتفاوت فيه والواقع أن الاختلاف فى الاختصاص لا يصدق الا على الدساتير التى وضعت منذ سنة ١٩١٩ لأن الأصل التسوية والفروق حصرت فى أمور قليلة ولكن العمل لم يصل بعد الى أن يصبح الواقع مخالفا تمام المخالفة للمكتوب ولا معنى لأن نأخذ بتجربة جديدة لم يمض عليها الزمن الكافى لتقدير قيمتها .

حضرة محمد على بك — مجلس الشيوخ مكون من عقلية أخرى والغرض من تشكيله تلطيف حدة مجلس النواب . لذلك أرى عند قيام خلاف تشكيل لجنة من مجلس الشيوخ وأخرى من مجلس النواب تبحثان موضوع الخلاف وتتفاهمان وبعد ذلك يعرض المشروع على مجلس النواب ثانيا . فاذا أقره بأغلبية ساحقة يصدر القانون أو يحل مجلس النواب . واذا حل المجلس يعرض المشروع على المجلس الجديد فان أقره بأغلبية مخصوصة ينفذ حتما .

حضرة أبو النصر بك — لقد خرجنا من مبحثنا الأصلى وهو « هل يتساوى المجلسان فى الحقوق والواجبات » الى مبحث آخر وهو « كيف يحل الخلاف بين المجلسين » .

وهذا البحث الأخير له وقت آخر ورأيى هو تساوى المجلسين لأنه اذا كان مجلس النواب بطريقة انتخابه هو الممثل للأمة مباشرة فلا يغيب عنا ما لمجلس الشيوخ من المزايا التى تتمثل فى أعضائه بسبب تلك القيود والاعتبارات التى قيدت بها الطوائف التى ينتخب منها الأعضاء .

حضرة المكباتى بك — أرى انفراد مجلس النواب بأشياء خاصة والتساوى فيما عداها . وأن تكون الوزارة مسئولة أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ .

معالى طلعت باشا — الأصل المساواة إلا ما استثنى . ونقطة مسئولية الوزاره لم نصل اليها بعد .

حضرة توفيق دوس بك — أرى حصر المستثنيات أولا ثم تقرر القاعدة

حضرة عبد العزيز فهمي بك — القاعدة العامة أن لمجلسين متساويان

ويستثنى من ذلك أمور معينة مثل عرض الميزانية وكل قانون ايراد أو مصرف على مجلس النواب أولا ليقره . ومثل مسئولية الوزارة فيجب أن يكون البحث على هذه الصورة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أعرض اقتراحا ليؤخذ الرأى عليه وهو: الأصل أن يكون المجلسان متساويين فى الاختصاص .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على ذلك .

تقرر بأغلبية الآراء الموافقة على أن الأصل أن يكون المجلسان متساويين فى الاختصاص .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٥ من مجموعة المحاضر :

معالى الرئيس — يتلى القرار الثالث .

تلى القرار الثالث وهو (يؤلف البرلمان مجلسين) .

فضيلة الشيخ بخيت — أطلب أن يكون النص هكذا (يؤلف مجلسان) أحدهما يسمى مجلس الشيوخ والثانى يسمى مجلس النواب ومجموعهما يسمى المجمع الوطنى أو المؤتمر) وغرضى من ذلك أن نتحاشى استعمال لفظ غير عربى وهو « البرلمان » .

سعادة اسماعيل أباظة باشا — أطلب تلاوة التقرير فيما يتعلق بهذا القرار .

فتليت عبارة التقرير .

سعادة منصور يوسف باشا — أرى أن يؤلف البرلمان من مجلس واحد لأن الأصل فى المجالس النيابية أن تكون من مجلس واحد وهذا وارد فى الدساتير القديمة ومن المرغوب فى تكوين الحكومة النيابية أن يكون هناك مجلس نيابى واحد واسع ويكون فيه أعضاء من الطبقات التى ينتخب منها أعضاء مجلس الشيوخ عادة فيكون فى وجودهم ما يغنى عن ايجاد مجلس ثان ومن المجلس النيابى الواحد تنتخب لجنة لسن القوانين وفحصها وعرضها على على البرلمان مجتمعا لاقراره والسلطة التنفيذية هى صاحبة الحق فى تنفيذ القوانين أو عدم تنفيذها وفى هذا النظام مزية عدم اضاعة الوقت وتعطيل الأعمال خصوصا فى دور التكوين .

ولكن مع هذا التحديد الذى نصت عليه اللائحة الداخلية لا يصح أن يقال بعد ذلك على لسان أحد حضرات الشيوخ المحترمين أنه يجب على مجلس الشيوخ أن ينتظر ما يقره مجلس النواب كما أن القول بأن مجلس الشيوخ يعتبر بمثابة محكمة استئناف لقرارات مجلس النواب قول خاطىء ومخالف لروح الدستور والتشريع ولا أريد أن يثبت فى المضبطة » .

وانتهى الرأى الى نظر المجلس الموضوع المطروح عليه .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على مجلس أو مجلسين .

فتقرر بالاجماع ما عدا المقترح ابقاء نظام المجلسين .

وفى صفحة ٣٥ وما بعدها من مجموعة المحاضر تنـــاقش الأعضاء فى اختصاص المجلسين عندما تلى القرار الخامس والأربعون وهذا نصه :

الأصل أى يكون المجلسان متساويين فى الاختصاص .

حضرة على ماهر بك — أخالف اللجنة فى معظم القرارات التى بنتها على هذا الأساس وهذه فرصة أتكلم فيها على جملة المبادىء المتعلقة بمجلس الشيوخ حين يكون المجلس التشريعى واحدا يكون من مزاياه الكبيرة توحيد العمل وسرعة انجازه وفى ذلك قوة للهيئة التشريعية غير أن التجارب أثبتت أن له بجانب ذلك عيوبا أهمها ما يقع من التصادم بينه وبين السلطة التنفيذية وأثر ذلك سىء لأنه يؤدى الى استبداد السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية بما للأولى من السيطرة والرقابة على الثانية وفى ذلك أضعاف للسلطة التنفيذية ضار بعمل الحكومات . واذا كان من الواجب استقلال كل من الهيئتين عن الآخرى فان التعاون بينهما أوجب ولكن التعاون لا يتحقق مع دوام التصادم . من أجل هذا جاءت فكرة مجلس الشيوخ فهو انما ينشأ لسد هذا النقص فقط وليكون ملطفا للحكومة ولمجلس النواب . فاذا أرادت الحكومة حل مجلس النواب وجب أن تشرك مجلس الشيوخ معها فى الرأى واذا اندفع مجلس النواب فى رأى من الآراء وقف مجلس الشيوخ فى طريقه وذلك باعادة النظر فى عمل مجلس النواب وتبيين ما فيه من وجوه النقص فاذا رد المشروع بعد ذلك الى مجلس النواب وأعضاؤه هم الاكثر تمثيلا للامة والأكثر شعورا بالمسئولية فلا يمكن إلا أن يكون رأيهم فى المرة الثانية هو عين الصواب خصوصا اذا اشترطت أغلبية خاصة فى هذا الدور .

على هذا يكون مجلس الشيوخ حكما بين الحكومة ومجلس النواب وبهذا المعنى أخذت الدساتير الحديثة وعلى الخصوص تلك الدساتير التى وضعت بعد الحرب كدستور المانيا ودستور بولونيا ودستور تشكوسلوفاكيا وإلى هذه الفكرة أيضا اتجهت الممالك الدستورية القديمة فوضع بعضها من القوانين ما يجعل لمجلس النواب التفوق على مجلس الشيوخ كانجلترا وجرى

البعض الآخر على هذا الرأى فى الواقع ولو أن النصوص لم تتغير . فاذا كان هذا ما وقع فى البلاد الدستورية القديمة كان حقا علينا ونحن ننقل عنها أحكام دستورنا أن نأخذ بأحدث ما وصلت إليه تلك البلاد من الآراء والأحكام .

ولا يرد على هـذا بان لمصر حالة خاصة فان آلة التشريع واحدة فى كل البـــلاد فاذا أردنا أن ننقلها إلى بلادنا وجب أن ننقلها على أحدث طراز وصلت اليه خصوصا وليس فى تاريخنــا ولا فى حوادثنا العامة ما يدعو الى وجود هيئة ذات اختصاص ومزايا معينة . لم يكن لنا فيما مضى سوى هيئة نيابية واحدة فاذا أنشأنا هيئة ثانية فانما يكون ذلك لسد ما عساه يوجد من النقص فى الهيئة الواحدة . ويجب أن يتحقق هذا المعنى على الأخص فى الدستور المصرى بعد أن أوجدنا تلك الفروق الهائلة بين المجلسين سواء من حيث مدة النيابة وهى فى مجلس الشيوخ عشر سنين ومن شأنها أن تجعل مجلس الشيوخ بعيدا عن الاتصال بالرأى العام الذى يتطور من وقت الى آخر أو من حيث العدد أو طريقة الانتخاب أو كيفية التأليف وكلها أمور تستوجب التفرقة بين اختصاص المجلســـين بحيث لا يكون مجلس الشيوخ الا مجلس استشارة أو مجلس اعادة نظر .

فاذا لم يؤخذ بهذا الرأى كانت نتائج نظرية المساواة (أولا) تعطيل القوانين حتى ما كان منها بسيطا ولا يحتاج الى كثرة الأخذ والرد (ثانيا) شل الحركة الدستورية لأننا بالمساواة نجعل لمجلس الشيوخ الـكلمة الأخيرة ولو بطريقة سلبية اذ يكفى لاسقاط أى قانون أن يمتنع مجلس الشيوخ عن الموافقة عليه .

حضرة توفيق دوس بك — هذا الاعتراض يصدق أيضا على مجلس النواب .

حضرة على ماهر بك — مجلس النواب يمثل الأمة تمثيلا صحيحا أما مجلس الشيوخ فلا . فاذا قال مجلس النواب لا فذلك حقه .

ثم أننا جعلنا لمجلس النواب السيطرة على الحكومة فلا تعيش الا بثقه ولـكننا بالتسويه بين المجلسين نعطى مجلس الشيوخ سلطة اسقاط الوزارة

بطريقة غير مباشرة ولقد حصل ذلك فى فرنسا فان مجلس الشيوخ رفض الموافقة على اعتماد طلبته الوزارة لجزيرة مدغشقر فاضطرت الوزارة الى الاستقالة .

لما تقدم من الأسباب أطلب (أولا) أن يكون لمجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين (ثانيا) أن تعرض القوانين أولا على مجلس النواب فاذا أحيلت الى مجلس الشيوخ وجب أن تحدد له مدة لينظرها (ثالثا) أن تكون الكلمة النهائية لمجلس النواب وذلك يتحقق باحدى وسيلتين (الأولى) اذا حصل خلاف بين المجلسين وأعيد القانون الى مجلس النواب وجب أن ينفذ ذلك القانون متى أقره مجلس النواب فى المرة الثانية بأغلبية خاصة (والثانية) اذا حل مجسس النواب وأعيد تأليفه وجب أن يكون رأى المجلس الجديد نهائيا بالأغلبية العادية ولو خالف رأيه مجلس الشيوخ لان تجديد الانتخاب يعد بمثابة استفتاء عام يرجع الى الامة لاستطلاع رأيها فى الأمر الذى كان سبب الحل فالمجلس الجديد يعبر تماما عن رأى الامة فى المشكلة القائمة فوجب اذن ان يكون رأيه حاسما بأغلبية عادية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا خلاف فى هذه النقطة الأخيرة فقد قررنا فيما سبق انه اذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حله مرة اخرى لنفس السبب .

سعادة قلينى فهمى باشا — أخالف حضرة ماهر بك فى رأيه . لأنه استند أولا على أن مجلس الشيوخ يكون مطلقا للهيئة الأخرى وللحكومة فالهيئة التى تفرض لها هذه القيمة وتجعلها بمثابة حكم بين الحكومة ومجلس النواب لا يليق أن نقلل من أهميتها ونحط من نفوذها الى الحد الذى يريده لأن فى ذلك من التناقص ما لا يخفى . ثم أنه كرر أن المجلس الذى يمثل الأمة تمثيلا حقيقيا هو مجلس النواب . فما حكم مجلس الشيوخ اذن وهلا يمثل أعضاؤه الأمة أيضا ؟ فلماذا نجعل مجلس النواب موضع الثقة كلها ونحرم مجلس الشيوخ من ذلك ؟ يقول ان فى مجلس الشيوخ أعضاء معينين فهل المعينون أقل وطنية وغيرة من سائر الأعضاء ؟ وهل اذا راعينا اختيار بعض الأعضاء بطريق التعيين لتمثيل الكفاءات وسد النقص الذى يحدثه الانتخاب يكون ذلك

مدعاة لانتقاص قيمة مجلس الشيوخ ؟ اننى أرى على العكس من ذلك أن مجلس الشيوخ ووظيفته عى ما ذكرناه من أنه فى حكم المجلس الاستئنافى يجب أن يكون على الأقل مساويا لمجلس النواب ان لم يكن هو أعلى المجلسين لأنه فضلا عما له من الاختصاصات البادية الذكر يضم الطبقات العليا من أهل الوطن وصفوة المتعلمين والاختصاصيين وعليه أطلب بقاء المادة على أصلها .

هنا حضر حضرة عبد الحميد بدوى بك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أرجو أن توافق الهيئة على بقاء النص على أصله . رأى حضرة ماهر بك يرجع الى علة واحدة من العلل التى دعت الى انشاء مجلس ثان بجانب المجلس الأول . قال ان وجود مجلس واحد يكون أدعى الى سرعة العمل الا أن خوف التصادم هو الذى اقتضى وجود مجلس آخر. ربما كان هذا من أسباب وجود المجلس الثانى ولكنه ليس السبب الوحيد. ليكن لنا من تجارب الأمم عظة ولنأخذ بالقواعد التى دلت التجارب على صحتها فلقد أنشأ بعض الممالك مجلسا نيابيا واحدا رغبة فى السرعة ولكنها لم تلبث أن تبين لها أن مجلسا واحدا غير مأمون الخطأ . وهذه فى الواقع أكبر علة دعت الى انشاء مجلس ثان ولهذا جرت كل الدساتير تقريبا على نظام المجلسين . ليست المجالس النيابية معصومة ولا يكفى أن يظهر خطأ المجلس بعد اصدار القانون ولهذا أجمع الشراح على أن أهم أسباب وجود المجلسين انما هو تدارك ما قد يقع فيه أحدهما من الخطأ . ولا يمكن رفع خطأ وقع فيه أحد المجلسين الا اذا كان المجلس الثانى مساويا له فى السلطة . أما اقتراح حضرة ماهر بك فانه لا يوصلنا الى هذه الغاية لأنه يريد أن يجعل لأحد المجلسين الكلمة النهائية ولا فائدة بعد هذا من عرض القانون على مجلس آخر ليس له من الأمر شيء بل أقول انه لا فائدة من وجود مجلسين فى هذه الحالة

يستند حضرة ماهر بك على النظام الانجليزى ونسى أن مجلس اللوردات فى انجلترا وراثى ولا فضل للعضو فيه بل هو يتلقى منصبه التشريعى وراثة عن أبيه فضلا عن أن هذا المجلس لا يمثل الا فئة محصورة قليلة العدد ذات مصالح خاصة ومن الطبيعي أن لا يكون له من النفوذ ما لمجلس العموم

ولـكن مجلس الشيوخ ومجلس النواب فى مصر يمثلان مصلحة واحدة فلا محل للتفرقة بينهما فى السلطة .

ارتـكن حضرة ماهر بك على أن بين المجلسين فى بعض البلاد الأوربية فوارق أوجدها العمل من شأنهـا أن تقلل من سلطة المجلس الثانى ولو أن الدساتير لم تنص عليها . هذه الفـكرة صحيحة ومن أجل هذا وضعنا القاعدة التى نحن بصددها وقلنا أن الأصل التساوى كما نصت دساتير غيرنا وأردنا بذلك أن يأخذ مجلس نوابنا لنفسه حقوقا كما أخذ غيره فى أوروبا حقوقا. نريد أن يأخذ مجلس النواب حقوقا تتفق مع حالتنا وبيئتنا فالمسألة محليـة ولا يصح القياس فيها بما حصل فى فرنسا أو ايطاليا أو غيرهما لأننا نخشى أن نعطى لمجلس النواب ما لا يتفق مع مصلحتنا .

لقد أعطينا مجلس النواب سلاحا يستطيع به أن يحصل لنفسه على امتيازات ليست لمجلس الشيوخ وهو سلاح المسئولية الوزارية فاذا أحسن استعماله استطاع أن يكسب من الحقوق ما يجعل له التفوق على مجلس الشيوخ .

يقول حضرة ماهر بك أن الأنظمة الدستورية الحديثـة تفرق بين المجلسين . ولـكنه نسى أن هذه الأنظمة وضعت لبلاد كلها جمهوريات وهذا فارق كبير لا يصح التغاضى عنه وليست حداثة هذه القوانين بكافيـة فى اعتبارها صالحة لبلادنا فان النظام الجمهورى يجب أن يكون كله متماسكا مع بعضه كما يجب أن يكون النظام الملكى كذلك . وأرجو أن تبنى الفوارق بين المجلسين على الاعتبارات المحلية وأن تـكون نتيجة العمل والتجارب لا أن نقتبسها من غيرنا اقتباسا قد لا يكون من مصلحتنا فى شىء .

كذلك قال ماهر بك أن التساوى فى السلطة قد يمكن مجلس الشيوخ من اسقاط الوزارة وجعلها مسئولة أمامه وانى أتمنى أن يقع ذلك فتكون لنا على الحـكومة رقابتان لا رقابة واحدة .

حضرة على ماهر بك — ان تعدد الرقابة خطر كبير جدا لأنه يؤدى الى تصادم المجلسين وفى ذلك ما فيه من اضعاف السلطة التشريعية فيصبح ضرر مجلس الشيوخ أكثر من نفعه ونـكون بذلك قد خرجنا عن عدم اضعاف السلطة التنفيذية الى اضعاف السلطة التشريعية مع أن الواجب ومصلحة

البلاد يقتضيان أن نقوى من السلطة التشريعية ما استطعنا .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اعتراض حضرة ماهر بك الآن ربما كان له وزن من الوجهة النظرية ولكنه قليل التأثير من الوجهة العملية وانى أطلب اليه أن يذكرلنا بضعة أمثال وقع فيها ما يخشاه ويبين لنـــا حوادث استطاع فيهـا مجلس الشيوخ أن يسقط وزارة كانت حائزة لثقة الأمة حرام علينـا أن نتلمس الفروض النظرية التى لا تقع فى الخارج إلا نادراً ثم نحاول أن نبنى عليها نظام مستقبلنا . ان المزايا المترتبة على تساوى المجلسين معروفة وهى التى دعت أكثرالدساتير الىالأخذ بفكرةالتساوى والخطرالذى يتوقعه حضرة ماهر بك غير موجود بل هو خطر موهوم ولايمكن أن نتخذه أساسا للتفرقة بين المجلسين خصوصا ونحنداخلون على عصرجديد لا ندرىما يكون من أمرنا فيه .

ومما يدل على أن اقتراح حضرة ماهر بك لا يمكن الأخذ به ان احدى نتائجه لا تتفق مع ماقررناه فهو يريد أنيحرم مجلس الشيوخ من اقتراحالقوانين ولست ارىضرراً فى اقتراح مجلس الشيوخ للقوانين مادام لمجلسالنوابسلطة الرفض . أما مسألة عرض القوانين أولا على مجلس النواب فقد تناقشنا فيها وتبين لنا أن لاضرر من عرض القانون على أى المجلسين أولا ما دام الغرض توفير الوقت وسرعة انجاز العـمل وعلى كل حال فهذه المسألة لا تتفرع عن التساوى بين المجلسين .

بقى من اقتراح حضرة ماهر بك أنه إذا قبل مجلس النوابمشروعا ورفع إلى مجلس الشيوخ فرفضـه وجبت إعادته الى مجلس النواب مشفوعا برأى مجلس الشيوخ ولمجلس النواب بعد ذلك الكلمة الأخيرة فى القبول أوالرفض إذا وافقتم على ذلك فأرجو أن تقرروا الغاء مجلس الشيوخ ولا تجعلوا لنـا مجلسين أحدهما لا عمل له .

هنا حضر سعادة قطاوى باشا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أساس اقتراح حضرة علىبكماهر أن يكون مركز مجلس الشيوخ مركز اشراف بحيث يكون حكما بين السـلطة التنفيذية ومجلس النواب ولذلك رأى ألا يكون للوزارة حل مجلس النواب

الا بموافقته فيجلس له هذا الاشراف وهذه المنزلة تقتضى أن تكون له سلطة أوسع من سلطة مجلس النواب ولكن حضرة على بك يريد مع ذلك أن يقيد مجلس الشيوخ بقيود تجعله أقل سلطة من مجلس النواب وهذا تناقض فى الرأى وما أظن أن اقتراح حضرة ماهر بك سيصادف قبولا .

حضرة على ماهر بك — ان من يقرأ دستور ألمانيا وبولونيا يفهم أن لا تناقض فيما أقول .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — القاعدة التى هى مدار البحث الآن وضعت بعد مناقشة طويلة واذا كان بقاؤها على أصلها واجبا قبل اليوم فهو اليوم أوجب بعد أن جعلنا عدد أعضاء مجلس الشيوخ على نسبة خاصة من النواب وقيدنا المعينين منهم بعدد محدد لا يقبل الزيادة بينما المنتخبون قابلون للزيادة بنسبة زيادة النواب فاصبح الفريق الأهم فى مجلس الشيوخ هو الفريق المنتخب بمعرفة الأمة والاحتياط الذى روعى فى اختيارهم سواء من حيث طريقة الانتخاب أو من حيث تحديد الطبقات التى ينحصر فيها الانتخاب يجعلهم ممثلين للأمة على أكمل وجه ولا يمكن أن يتهموا بانهم أقل تمثيلا من النواب بل يصح لى أن أقول أن تمثيلهم أحكم من تمثيل النواب واذا امتاز النواب بكثرة العدد فان الشيوخ يمتازون بأنهم أنضج عقلا وأوسع علما وأحكم نظرا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالاجماع عدا حضرة على ماهر بك بقاء النص على حاله .

وفى صفحة ١٣٣ فى مجموعة المحاضر تليت أحكام الفصل الثانى الخاص بالبرلمان ووافقت الهيئة على المادة الأولى الخاصة بتشكيل البرلمان وهذا نصها :

« يتكون البرلمان من مجلسين مجلس الشيوخ ومجلس النواب »

الفرع الأول
مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ — يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤ فى مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس . الآن نتكلم فى مجلس الشيوخ وأرى أن يسمى كذلك .

(موافقة عامة)

دولة الرئيس — فكم يكون أعضائه .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢ يوليه سنة ١٩٢٤

وافق المجلس على تقرير لجنة الحقانية الذى ورد به ما يأتى :

المادة (٧٤) تقابلها:
- المادة ١ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٨٨٤
- والمادة ٥٣ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٣ من دستور ايطاليا
- والمادة ١٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٦ من دستور بولونيا
- والمادة ٥٧ من دستور رومانيا

نص الدستور فى هذه المادة على كيفية تكوين مجلس الشيوخ فذكر أن ثلاثة أخماس المجلس ينتخب بالاقتراع وأن خمسيهم يعينهم الملك — وقد اختلفت الآراء فى لجنة الدستور على طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ وأخيرا تقرر أن يكون انتخابهم على ثلاثة درجات وأن يكون انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين .

وحكمة ذلك بالنسبة لأعضاء النواب هى عدم تعود البلاد على الانتخاب المباشر ولأن أكثرية سكان المنطقة لا تعرف فى الغالب شيئا كثيرا عن الأشخاص الذين يتقدمون للنيابة عنهم . وفى العادة يكون مندوبوا الناخبين أرقى من الناخبين وأكثر معرفة بالناس منهم — أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فحكمة جعل انتخابهم على ثلاثة درجات هو أن يكون ناخبيهم أقرب اتصالا بالطوائف التى يجوز لها الترشيح والمنصوص عليها فى المادة ٧٨ من الدستور وأكثر معرفة لها وأصح حكما عليها وهذا ما لا يتيسر عادة للمندوبين الناخبين» وقد انتخب فعلا أعضاء البرلمان المصرى الأول طبقا لهذه القواعد ولكن القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ جعل الانتخاب على درجة واحدة لكلا المجلسين — ومما يجب ذكره أن هذا القانون قد عدل مرارا بعد ذلك فقد صدر مرسوم بقانون فى ٨ ديسمبر لسنة ١٩٢٥ منظما للانتخاب ذى الدرجتين وألغاه القانون رقم ٢ لسنة ١٩٢٦ ثم ألغى هذا القانون الأخير بالغاء دستور سنة ١٩٢٣ ثم صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ مبينا شروط الانتخاب وقواعده — وألغى هذا الأخير بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ الذى أعاد الانتخاب المباشر .

وقد نص الدستور المصرى على أن يكون انتخاب أعضاء الشيوخ والنواب بالاقتراع العام suffrage universal وليس معنى ذلك أن لكل فرد من أفراد الأمة حق الانتخاب فمعلوم أن النساء والأجانب والمحكوم عليهم بسبب فعل يعده القانون جناية أو سرقة —

« بجلسة يوم الأحد ١١ مايو سنة ١٩٢٤ قرر المجلس إحالة قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ على لجنة الحقانية

حضرة عبدالعزيز فهمى بك — أرى أن يكون عدد أعضائه ستين منهم أربعون بالانتخاب وعشرون بالتعيين.

حضرة محمد على بك — يحسن أن يكون العدد تسعين لأن هذا المجلس بحكم مهمته سيؤلف من أعضائه لجانا كثيرة لبحث المسائل المختلفة لا يكفى فيها الستون.

= أونصب أوخيانة أو نحو ذلك وكذلك المحكوم عليهم فى جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى قانون الانتخاب وكذلك القصر والمحجور عليهم والذين أشهر افلاسهم — كل هؤلاء محرومون من الانتخاب. وحرمانهم لا يمنع من أن قانون الانتخاب المصرى يأخذ بمبدأ الاقتراع العام مادام لا يشترط نصابا ماليا أو شهادة دراسية خاصة أو فئات معينة من الأمة. ولا شك أن هذا النظام يحقق مبدأ الديموقراطية Le principe démocratique اذ أنه يمكن أكبر عدد من الأمة من الاشتراك فى الانتخاب خصوصا اذا أشركنا النساء فى الانتخاب وفى باقى الحقوق السياسية ولو أن هذا متعذر الآن فى مصر نظراً للعادات والتقاليد الاسلامية.

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ خالف هذا المبدأ اذ نص فى المادة ٨١ على أن يكون الانتخاب على درجتين بحيث يجرى انتخاب الدرجة الأولى على أساس الاقتراع العام. أما الدرجة الثانيـة فيجب أن يتوفر فى ناخبيها شرط نصاب مالى. وعلى أن يحدد قانون الانتخاب مدى هذا الشرط ويجوز أن يعفى منه الناخبين الذين توفرت فيهم حالة كفاءة خاصة نص عليها قانون الانتخاب فى المادة ١٩.

وقد جاء بمذكرته التفسيرية عن ذلك « ولم يوضع بالدستور (تقصد دستور سنة ١٩٢٣) نص خاص بصفة الانتخاب أيكون مباشراً أو غير مباشر غير أن لجنة الدستور التى وضعت مشروع الدستور ومشروع قانون الانتخاب معاً أسست عملها على أن يكون الانتخاب لمجلس النواب ذا درجتين وما شكت لحظة فى أن سيظل ذلك من بنية النظام النيابى الناشىء. وقد تسرب اعتقادها الى تحرير الدستور فوضعت المادة ٨٩ تشترط عند حل مجلس النواب أن يدعى المندوبون لاجراء انتخابات جديدة وهو تعبير اصطلح عليه لتعريف ناخبى الدرجة الثانية ».

وانتقدت المذكرة الانتخاب المباشر فى قولها « والانتخاب المباشر وان شاع العمـل به ليس فى نظر محبذيه انفسهم اكثر من صورة من صور الحـكم أفضى اليها تطور الأحوال الاجتماعيـة فى اوربا وجعل منها ضرورة حاضرة من ضرورات النظام النيابى فيها ومع ذلك فأهل الراى فى امره على خلاف وكثير ممن كتبوا فى ازمة الأنظمة البرلمانية يؤثرون عليه نظام الانتخاب ذى الدرجتين ويقولون إنه « كالمرشح يعطيك ماء اشد نقاء وصفاء دون ان يغير ينبوعه »

ثم انتقدت المذكرة طريقة الانتقال الى الانتخاب المباشر طفرة واحدة دون ان يقع بين سنة ١٩٢٢ وسنة ١٩٢٤ من الاحداث ما يدعو الى اى تغيير.

هذا عن أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين ولقد نص الدستور على أن خمسى الأعضاء يعينهم الملك.

ومسألة التعيين ليست بدعة فى التشريع المصرى فلها سوابق فى الجمعية التشريعية وفى مجلس شورى القوانين — وهى ليست بدعة لذاتها لأن بعض مجالس الشيوخ فى أوربا (ايطاليا مثلا) ومجلس شيوخ اليابان معينة كلها. على أن اللجنة لم تكتف بالنظر إلى التقاليد بل هى قد لاحظت ما تقتضيه حال البلاد من ضرورة التمـكن من اكمال ما قد يبقى بعد الانتخاب من نقص فى تمثيل الـكفاءات الفنية وغيرها مما لا يضمنه الانتخاب تماما.

ولقد نص دستور سنة ١٩٣٠ فى المـادة ٧٥ على أن « يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعون الآخرون » أى على عكس النسبة الواردة بدستور ١٩٢٣ اذ جعل المعينين ثلاثة أخماس الأعضاء والمنتخبين الخمسين — وجاء بالمذكرة التفسيرية عن ذلك « والواقع فى أمر الاعتبارات التى بنى عليها مجلس الشيوخ وأريد بسببها المغايرة بينه وبين تشكيل مجلس النواب أن نصيب مصر منها أكثر من نصيب غيرها من البلاد. فان النزاع المستمر الذى اقترن بالانتخابات منذ شرعت سنتها الجديدة وما طفق يستتبعه من تعريض الـكرامات للهوان ومن الحاق صنوف الأذى بمن تحدثه نفسه بالتقدم للانتخابات جعل كثيرا =

حضرة عبداللطيف المكباتى بك — قبل تقرير العدد يحسن أولا تقرير نسبة المعينين إلى المنتخبين .

دولة الرئيس — أرى أن يكون النصف بالتعيين على الأقل فى المدة الأولى والنصف الأخير بالانتخاب .

مع قوانين أخرى ونظراً لما لهذا القانون من الأهمية الخاصة رأت اللجنة أن تبادر ببحثه . . . وفى أثناء قيام لجنة الحقانية بالنظر

= يحجم عن دخولها . ومثل هذا الاحجام طبيعى خصوصا بسبب حداثة العهد بالنظام النيابى . وهو يسوغ أن يكون مجلس الشيوخ عندنا معينا كله . غير أن الوزارة تكتفى بزيادة نسبة المعينين بأن يكونوا هم ثلاثة أخماس الاعضاء ولن يترتب طبعاً على هذه الزيادة غض من قوة مجلس الشيوخ أو زنته أو نقص من معنى التمثيل المنطوى عليه » . ولكن مما لاشك فيه أن المذكرة التفسيرية لهذا الدستور قد تغالت فى حسن الظن بمجلس أكثرية أعضائه معينين — إذ أن مجلس هذه صفته لايمكن أن نعتبره معبر عن رأى الأمة تمام التعبير حتى ولو قلنا أن العضو المعين ينوب عن الامة كما ينوب عنها العضو المنتخب تماما بدليل أن الدستور يقول فى المادة ٩١ «ان عضو البرلمان ينوب عن الامة كلها» اذ المعروف أن نيابة الاعضاء المعينين هى نيابة اعتبارية أكثر منها حقيقية لانه ينقصها الشرط الاساسى للنيابة السياسية ألا وهو الانتخاب بواسطة الامة .

من ذلك يمكننا أن نقول ان مجلس الشيوخ طبقا لدستور سنة ١٩٢٣ يتمتع بالصفة النيابية أكثر من مجلس شيوخ ننتخب طبقا لدستور سنة ١٩٣٠ ولا شك بأن الظروف التى لابست وضع دستور سنة ١٩٣٠ هى التى دفعت بواضعيه الى سلوك هذا السبيل المنتقد فعلوم أن هذا الدستور كان وليد انقلاب سياسى خطير خشى معه واضعوه عدم نجاحه فعمدوا الى تقوية السلطة التنفيذية بقدر الامكان — مما سبق لنا شرحه —

وبمناسبة تعيين أعضاء المجلس نقول ان هذا الحق طالما كان موضع خلاف بين الملك والوزارة .

فنى سنة ١٩٢٤ اختلف رئيس مجلس الوزراء (سعد زغلول باشا) مع الملك على مدى سلطة الوزارة فى اختيار الأعضاء المعينين وأثير هذا الخلاف مرة ثانية فى سنة ١٩٣٧ ! .

وفى المرة الأولى اتفق على احالة الأمر على المسيو بيولا كازللى رئيس أقلام قضايا الحكومة الذى أفتى بأن هذا التعيين يعتبر عملا من أعمال الحكومة وان مبادىء الدستور المصرى تأبى الاعتراف بأن يكون تعيين الشيوخ بعمل شخصى من جانب الملك وزيادة فى اتمام البحث سنثبت هنا الترجمة الحرفية لهذه المذكرة القيمة .

القاهرة فى ١٩ فبراير سنة ١٩٢٤

حضرة صاحب الدولة سعد زغلول باشا رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية .

أتشرف بأن أصرح لدولتكم — ردا على السؤال الذى وجهتموه الىّ . بانى أرى أن مبادىء الدستور المصرى تأبى الاعتراف بان يكون تعيين الشيوخ بامر ملكى أى بعمل شخص من جانب الملك لا تشمله المسؤولية الوزارية لأن هذا التعيين يعتبر عملا من أعمال الحكومة ويكون بادىء ذى بدء موضوع مناقشة مجلس الوزراء ويجب أن يوقع عليه الوزراء تطبيقا لنص المادة ٦٠ من الدستور .

وهذا الرأى مستمد أولا من التفسير الحرفى للمواد ٧٤ و٤٨ و٦٠ و٦١ و٦٢ من الدستور .

فالمادة ٧٤ تنص على أنه : « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم » .

والمواد ٤٨ و٦٠ و٦١ تنص على المبدأ الدستورى الأساسى من أن الملك يتولى سلطانه بواسطة وزرائه وتحت مسؤوليتهم . وهذه المواد تنظم كيفية استعمال هذا المبدأ .

فاذا سلمنا جدلا بان هناك محلا للتفرقة بين هذه السلطات الدستورية للملك التى تنظم استعمالها المواد المشار اليها وبين بعض سلطات شخصية استثنائية للملك يستعملها بغير واسطة وزرائه وتحت مسئوليتهم فانه يجب علينا على الاقل أن نوضح أن تعيين الشيوخ لايدخل فى نطاق تلك السلطات الشخصية والاستثنائية . على أنه ليس فى منطوق المادة ٧٤ ما يستدل منه على أن تعيين الشيوخ يدخل ضمن هذه السلطات الاستثنائية. =

في هذا القانون تقدم من حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء مشروع قانون معدل لبعض نصوص القانون المذكور. وأحيل على اللجنة بجلسة

حضرة المكباتي بك — بل يكون الثلث معينا والثلثان بطريق الانتخاب

حضرة عبدالحميد بدوى بك — المفروض دائما أن تكون مجالس الشيوخ ملطفة لمجالس النواب ضابطة لأعمالها ولا يتم لها ذلك إلا إذا كان عملها واقعا في أكثر الشروط تسهيلا لأداء وظيفتها وقلة العدد قد تكون أوفى إلى القصد لأن المناقشة في المجاميع الكبيرة أقل فائدة منها في المجاميع الصغرى .

= وهذه العبارة « يعينهم الملك » تماثل العبارة التي اشتملت عليها مواد الدستور الواردة في نفس الباب الذي قرر سلطات الملك المختلفة . فاذا أردنا تفسير هذه العبارة بأنها تتصل بسلطة شخصية للملك فانه يجب تطبيق هذا التفسير على جميع النصوص الأخرى مثال ذلك النص الذي يعطى الملك حق التصديق على القوانين واصدارها (المواد ٢٥ و٢٦ و٣٤) وحق اقتراح القوانين (مادة ٢٨) وحق وضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين (مادة ٣٧) وحق حل مجلس النواب (مادة ٣٨) وحق تأجيل انعقاد البرلمان (مادة ٣٩) الخ الخ . ويكون معنى هذا التفسير أن الدستور قد منح الملك بوجه عام سلطات شخصية وبمعنى آخر يكون الدستور قد نظم حكما أوتوقراطيا وهذا ما لا يستطيع أحد أن يسلم به .

وان كان النص الحرفي للمادة ٧٤ لا يستدل منه على أن تعيين الشيوخ عمل شخصي للملك فان روح المادة أقل تبريرا لهذا التفسير.

وفي الواقع ان من الواضح ان تعيين الشيوخ عمل من أعمال الملك التي ترتبط بشؤون الدولة حسب المعنى الدستوري للمادة ٦٠ وهذا التعيين مظهر من مظاهر السياسة العامة للحكومة المسؤول عنها الوزراء بالتضامن أمام مجلس النواب طبقا للمادة ٦١ . ويكفى للاقتناع بصحة ماتقول أن تتصفح كتب الفقه الدستوري في البلاد التي أجازت تعيين الشيوخ بواسطة الملك وأن نذكر الدور الذي لعبه هذا التعيين في سياسة تلك البلاد .

فهذا المبدأ لم ينازع في ايطاليا — وهي البلد الدستوري الوحيد في أوروبا الذي احتفظ بنظام تعيين الشيوخ — مع أن الدستور الايطالي ينص في المادة ٣٣ على عبارة المادة ٧٤ من الدستور المصري على أن مجلس الشيوخ يعين من أعضاء يعينهم الملك . وفضلا عن ذلك فان المرسومين الصادر أحدهما في ٢٥ أغسطس سنة ١٨٨٦ والآخر ١٤ نوفمبر سنة ١٩٠١ ينصان بطريقة قاطعة على أن تعيين الشيوخ يجب أن يكون موضع مداولات مجلس الوزراء .

ولا يوجد هناك ما يستدل منه على أنه أريد أن يخرج الدستور المصري عن هذه المبادىء . بل الأمر على العكس من ذلك فان المادة ٩٥ التي تنص على أن كلا من المجلسين له الفصل وحده في صحة نيابة أعضائه تؤكد هذه المبادىء . لأنه اذا فرضنا أن تعيين الشيوخ عمل شخصي للملك فيكون من غير المقبول أن يكون هذا التعيين محلا لمراقبة أيا كانت اذ أن شخص الملك — وفقا لقاعدة دستورية مطلقة — لا يجوز أن يكون محلا لمناقشة سياسية . ولقد جعل مجلس الشيوخ بايطاليا من استعماله حق الفصل في صحة نيابة أعضائه سلاحا سياسيا فأجل الفصل في صحة نيابة بعض الشيوخ الذين رفض قبولهم الى أجل غير مسمى . فهذا العمل من جانب مجلس الشيوخ يعتبر تحديا للعرش اذا أخذنا بنظرية أن تعيين الشيوخ عمل شخصي للملك .

ولقد أبديتم دولتكم أنه من الجائز أن يعترض على هذا القول بأن الدستور المصري لم يدخل بعد في دور التنفيذ وبناء على ذلك تكون المبادىء التي سردناها غير قابلة للتطبيق على تعيين الشيوخ في الوقت الحاضر اذ لم يزل الملك متمتعا بسلطته الشخصية المطلقة . وهذا الاعتراض على ما يلوح لي لا يستند الى أساس .

فأولا ليس من الحق أن يقال ان الملك يتمتع الآن بسلطة شخصية مطلقة لأن الأمر الصادر من صاحب السمو اسماعيل باشا بتاريخ ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ والمادة العاشرة من القانون النظامي الصادر في سنة ١٩١٣ لم يزالا نافذي المفعول .

غير أننا — بصرف النظر عن هذه الملاحظة — نرى أن تعيين الشيوخ وبالمثل انتخابهم وانتخاب النواب هي العناصر التي تتكون منها النيابة التي يجب أن يباشرها الشيوخ والنواب في البرلمان طبقا للدستور، وهذه النيابة يجب أن لاتمنح الا وفقا للقواعد المنصوص =

يوم الاحد ١٥ يونيه سنة ١٩٢٤ فأخذت اللجنة فى دراسة المشروع المقدم من الحكومة مع التقرير المقدم من حضرات أعضاء اللجنة الفرعية . واستخلصت من نتائج بحثها التعديلات التى

سعادة قطاوى باشا — ان البلاد التى فيها مجلس للشيوخ جرت العادة بأن يكون عدد أعضائه ثلث أعضاء مجلس النواب على أن البلاد المتحدة مثل سويسرا فان كل ولاية منها لاتنيب عنها لمجلس الشيوخ إلا عضوين اثنين وأمريكا كلها لا يتجاوز مجلس الشيوخ فيها ستة وستين عضوا .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية أن يؤلف مجلس الشيوخ من ثمانين عضوا .

= عليها فى الدستور . ويجب على مجلس الشيوخ والنواب أن لا يصححا نيابة صدرت من سلطة شخصية ليس لها أو لم يصبح لها الحق فى هذا الصدد .

ولسنا فى حاجة الى أن نضيف الى ما تقدم انه اذا قبلنا هذا الاعتراض لوقعنا فى تناقض اذ سيكون فى مجلس الشيوخ أعضاء معينون بأمر ملكى قبل نفاذ الدستور وأعضاء معينون بعد نفاذه بعد أخذ رأى مجلس الوزراء . أى سيكون هناك فئتان من الشيوخ المعينين لكل منهما طابع خاص وهذا مالا يمكن التسليم به .

وفى هذا البيان الذى سردته وذكرت فيه ضرورة اشتراك الوزارة فى تعيين الشيوخ فرضت جدلا أنه يوجد فى نظام الدستور المصرى سلطات شخصية للملك من غير اشتراك الوزراء .

غير أن هذا البيان يصبح لغوا اذا لم نستبعد هذا الفرض . أننى أرى وجوب استبعاده لأنه من المؤكد فى نظرى أن جميع السلطات التى يمنحها الدستور للملك هى سلطات يستعملها بالاشتراك مع الوزراء .

وتعلمون دولتكم أن مشروع الدستور قد وضعته لجنة الثلاثين بناء على قرار صادر من مجلس الوزراء بتاريخ ٣ أبريل سنة ١٩٢٢ وقد أشير فى هذا القرار الى تصريح رئيس الوزراء فى كتابه المؤرخ أول مارس سنة ١٩٢٢ الذى رفعه الى جلالة الملك ردا على الأمر الملكى بتكليفه تأليف الوزارة حيث قال :

« وستجعل الحكومة نصب عينها أن تضع حالا مشروع الدستور طبقا لمبادىء القانون العام الحديث . وسيقرر هذا الدستور مبدأ المسؤولية الوزارية وسيسمح للبرلمان بالرقابة على الأعمال السياسية التى تتخذ » .

وكان تشكيل تلك اللجنة ضمانا للاشتراك فى اتمام هذه المهمة .

وكان يرمى عمل اللجنة الى اتساع مبدأ المسؤولية الوزارية الى أقصى حد . والى توسيع رقابة البرلمان الى أبعد من الحدود التى رسمتها الدساتير الأكثر ديموقراطية .

وبناء على الحاجى عُرض مشروع لجنة الثلاثين على اللجنة الاستشارية التشريعية ففحصته وراجعته فى جلساتها المنعقدة فى أيام ٥ و٦ و٧ و١٢ و١٣ و١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٢ .

وقد انحصرت مهمة اللجنة التشريعية فى تعديل الصيغة القانونية لبعض نقط المشروع التى ظهرت لها معيبة .

وفضلا عن ذلك فان اللجنة — طبقا لتقاليدها — رأت أن تقترح عدة اقتراحات بشأن بعض نصوص المشروع من حيث موضوعها واكتفت اللجنة بلفت نظر الوزراء المختصين الى تلك المقترحات اذ لا يدخل فى اختصاصها الرسمى تقديم مقترحات .

وكان الغرض من بعض هذه المقترحات تقوية سلطة الملك سواء بصفة كونه مساهما فى السلطة التشريعية أو بصفة كونه رئيسا للسلطة التنفيذية .

فلقد لاحظت اللجنة التشريعية أن نظام السلطات الدستورية الذى اقترحته لجنة الثلاثين ينقض التوازن ولا يتفق مع التعاليم الحديثة فى القانون الأوربى لأن هذا النظام المقترح بالغ فى سلطة البرلمان متمشيا مع نظريات القانون الدستورى العتيقة فى القرن الماضى فجاء مشروع اللجنة قالبا مركز الحكومة فى صالح البرلمان .

وقد استوحت اللجنة التشريعية فى نقدها هذا النظام هذه الفكرة وهى أنه فى الدول الحديثة وعلى الأخص فى مصر يجب أن =

أدخلتها على القانون المذكور مسترشدة فى هذا السبيل بما أملته عليهـــا نتيجة الاختبار متوخية اصلاح أعظم العيوب وأخطر المضار التى ظهرت عند العمل بقانون الانتخاب الحالى وقبل التعرض لابداء

وفى صفحة ٧ فى مجموعة المحاضر أثار أحد الأعضاء المناقشة التالية :

معالى رفعت باشا — ألهمتنى طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسى أن أقترح على حضراتكم أن يكون انتخاب الأعضاء المنتخبين فى مجلس الشيوخ عن كل مديرية بواسطة ممثليها فى مجلس النواب منضماً اليهم أعضاء مجلس المديرية ونائبون يختارهم المندبون الناخبون فى المديرية بشروط خاصة تجعلهم أكثر أهلية لتقدير الكفاءة اللازمة لعضوية مجلس الشيوخ كأن تكون سن الناخب ٤٠ سنة وأن يجيد القراءة والكتابة .

= يكون للوزارة التى تتمتع بثقة البرلمان سلطات — تحت رقابة معقولة — تتناسب ومسؤولياتها الخطيرة .

على أن هذه المقترحات التى أخذ بها كلها تقريبا بعد ذلك لم يكن الغرض منها الا تقوية سلطة الملك التى يستعملها بالاشتراك مع وزرائه .

فلم تقترح اللجنة التشريعيــة — ولم يكن لها أن تقترح — منح الملك سلطات شخصيــة لا أثر لها فى المشروع الذى عرض عليها لفحصه .

ومع ذلك فلم تكد اللجنة تنتهى من عملها فى مراجعــة نصوص المشروع حتى عرض عليها وزير الحقانيــة الجديد تعديلات معينة لصياغتها فى الصيغة القانونية .

وأهم هذه التعديلات مما يرتبط بالمسألة المعروضة عليها هو ما كان يتصل بسلطة الملك الشخصية المعترف له بها فى الشريعة الاسلامية.

فلقد قيل أن النظام الدستورى الأوربى يجب أن يتفق فى دولة اسلامية مثل مصر مع مبادىء الشرع الاسلامى الذى يمنح بعض السلطات لشخص رئيس الدولة ومع الحقوق التى تؤول الى الملك بصفة كونه رئيسا للاسرة المالكة .

وقد صيغ هذا التعديل فى جلسة اللجنة التشريعية المنعقدة فى يوم ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٢ فى الصيغة الآتية : —

« ان تطبيق هذا الدستور لا يمكن أن يخل بحقوق الملك التى يتمتع بها شخصيا بصفة كونه رئيسا للدولة فى كل ما يختص بمعاهد التعليم الدينية الاسلامية والاوقاف الموضوعة تحت ادارة وزارة الاوقاف العمومية . وبالجملة فى كل مســألة احتفظ له بها طبقا للشريعة أو للعادات المرعية بمصر مما يتعلق بالأنظمة الدينية المختلفة المعترف بها فى الديار المصرية .

وكذلك الشأن فيما يتعلق بحقوق الملك الشخصية بصفة كونه رئيسا للاسرة المالكة وعلى الاخص بالحقوق المعترف بها فى القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بنظام الأسرة المالكة » .

وقد علقت اللجنة التشريعية تعليقا بسيطا على هذا التعديل لاحظت فيه « ان جميع هذه الحقوق اعتبرت حقوقا شخصية للملك لأن الصبغة الدينية لهذه الحقوق هى التى تبرر اخراجها كما هو الحال الآن — من النظام العام الذى رسمه الدستور لاستعمال الملك حقوقه (انظر المادتين ٤٨ و ٦١ (٦٠) الجديدتين) . وازاء الصيغة العامة لنص المادتين ٤٨ و ٦١ الجديدتين يكون من الضرورى أن يتضمن الدستور نصا يحتفظ فى هذا الصدد بالحالة الراهنة » .

غير أن هذا التعديل قد عدل فى المادة ١٥٣ الحالية إلا فيما يختص بحقوق الملك بصفته رئيسا للاسرة المالكة . وفى الواقع تنص هذه المادة على أنه « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية... »

وبهذا فقد أعيدت سلطة الملك تحت نظام المسئولية الوزارية .

وقد اقترح فى نفس الجلسة اقتراح آخر خاص بالمادة ٤٣ وهى المادة الخاصة بحق الملك فى منح الرتب والنياشين وكان الغرض من التعديل الاحتفاظ بالنظام المعمول به وقتئذ غير أن التعديل بالمثل لم يدمج فى النص الحالى .

ويكفينى بعد أن أوردت هذه السوابق من الأعمال التحضيرية أن ألاحظ أنه من العبث أن نبحث عن أثر لحق شخصى للملك فى الباب الثالث من الدستور الذى نظم سلطات الدولة . =

أما فى المحافظات فيكتفى بأعضاء مجلس النواب وممثلى المندوبين الناخبين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — على أى نسبة ؟

معالى رفعت باشا — اذا قبلت الطريقة نقدر النسبة فى جلسة أخرى لأنها تحتاج لعمليات حسابية .

ملاحظات اللجنة الخاصة عن المواد التى عدلتها أو ألغتها . تتقدم اللجنة بهذا البيان موضحة أهم المسائل التى تناولها التعديل

= ان المادة ٢٣ الواردة فى صدر هذا الباب تنص فى صراحة على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها على الوجه المبين بهذا الدستور » .

وسلطات الملك واردة ضمن فئتين كبيرتين من السلطات احداهما السلطة التشريعية (مادة ٢٤) التى يباشرها مع مجلس الشيوخ ومجلس النواب والأخرى السلطة التنفيذية (المادة ٢٩) التى يتولاها فى الحدود المبينة فى الدستور .

وفى الفصل الخاص بالملك ووزرائه استعملت نفس الصيغة لوصف حقوق الملك المختلفة . والقاعدة العامة المنصوص عليها فى المادة ٤٨ والتى بمقتضاها يتولى الملك سلطته بواسطة وزرائه يجب أن تطبق على هذه الحقوق بلا تفريق وبالمثل فان مبدأ المسئولية الوزارية عن كل عمل من أعمال الملك وهو المنصوص عليه فى المادة ٦١ يجب تطبيقه بلا أدنى تفرقة .

والاستثناء الوحيد من هذا النظام الذى رسمه الدستور صراحة هو الفقرة الثانية من المادة ١٥٣ التى تنص بطريقة جلية قاطعة على حق يتمتع به الملك شخصيا .

وطبقا لقاعدة منطقية وهى فى الوقت ذاته قاعدة قانونية فان الاستثناء يؤكد القاعدة فى جميع الحالات التى لم تستثن .

وبناء على ما تقدم فاننى أرى أن الحقوق السياسية التى منحها الدستور للملك يجب أن يتولاها بنفسه فى حدود الدستور أى بالاشتراك مع وزرائه .

وهذه النتيجة لا تفيد بطبيعة الحال أن الملك لا يساهم فى حكومة بلاده . ان القاعدة العتيقة بأن الملك يملك ولا يحكم قد طرحها جانبا الفقه الدستورى الحديث فان نظام المسئولية الوزارية لا يمنع مساهمة الملك فى الحكومة بل هو على العكس يفرضها عليه . وغاية ما فى الامر يتحمل وزرائه الذين يعينهم ويقيلهم مسئولية نشاطه .

وبناء على ما تقدم أرى يا صاحب الدولة فيما يختص بتعيين الشيوخ ان أكثر الصيغ انطباقا على القانون هى صيغة مرسوم يصدر كالمعتاد بعد أخذ رأى مجلس الوزراء وتوقعون عليه بصفتكم رئيسا لمجلس الوزراء ووزيراً للداخلية .

وهناك صيغة أخرى أقل انطباقا على القانون ولكن يمكن اعتبارها ضمانا لتطبيق مبدأ المسئولية الوزارية وهى صيغة أمر ملكى موقع عليه من جميع الوزراء .

المخلص
ا . بيولا كازللى

وفى سنة ١٩٣٧ عند ما اختلفت الوزارة النحاسية مع الملك على هذا الأمر أعدت الوزارة مذكرة تضمنت رأيها فى خمسة مسائل .

(الأولى) المراسيم التى تقدم بها مشروعات القوانين للبرلمان : وما يترتب على عدم امضاء هذه المراسيم أو على تأخيرها من حرمان الحكومة من عرض مشروعاتها على البرلمان أو تأخير عرضها وقارنت المذكرة بين حق مجلس الوزراء المكون من عدد من أعضاء البرلمان وبين حق العضو الواحد العادى داخل البرلمان .

(الثانية) مسألة تعيين الموظفين وفصلهم : وعن حق الوزارة فى ذلك ما دامت هى المسؤولة عنهم أمام البرلمان .

(الثالثة) منح الرتب والنياشين : وعن حق الوزارة فى ذلك أيضا باعتباره شأن من شؤون الدولة داخل فى مسئولية الوزارة السياسية .

(رابعا) تعيين كبار موظفى السراى : وعن وجوب توقيع رئيس الوزراء على أوامر تعيينهم باعتبارهم موظفين فى الحكومة وطبقا للمادة ٦٠ من الدستور .

(خامسا) تعيين الشيوخ : وسنأتى على ما جاء بالمذكرة حرفيا بهذا الخصوص .

(١) الغاء طريقة الانتخاب ذات الدرجات من أعظم العيوب التى أظهرها العمل بقانون الانتخاب الحالى طريقة الانتخاب بالدرجات فان هذه الطريقة كان من شأنها حرمان الجزء الأعظم من الناخبين من مباشرة

حضرة محمد على بك — أوافق على نظرية معالى رفعت باشا .

حضرة عبدالحميد بك بدوى — تحديدطريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ مبالغ فى صعوبتها مع أنه لا صعوبة فيها بعد أن حددنا طبقات المنتخبين بخلاف ما جاء فى القانون الفرنسى الذى عين طبقة المنتخبين ولم يحدد طبقات المنتخبين وزيادة على ذلك فمجلس الشيوخ فى فرنسا له معنى خاص فانه يمثل القرى الـ «Communes» ولذلك ترك انتخابه لممثلها أنفسهم . أما عندنا فقد سهلت مهمة الانتخاب بتعيين طبقات المنتخبين . ولذلك لا محل لأطالة البحث فى أمر الناخبين .

= أما عن تعيين الشيوخ فمسلم من جميع الجهات أنه يصدر بمرسوم فلا محل للتفريق بين مرسوم ومرسوم وفوق ذلك فان أعمال لجنة الدستور ناطقة بأن تعيينهم من حق الوزارة وكل المناقشات التى دارت فى هذا الموضوع فى جلسات لجنة الدستور تفيد أن جميع الأعضاء كانوا مسلمين بهذا الحق وفعلا أخذت المناقشات مجراها على هذا الأساس وعلى أساس افتراض أن الحكومة تعينهم « من أنصارها ومظاهريها » راجع صفحة ٢٦ من محاضر لجنة الدستور .

فاذا أضيف الى ذلك رأى المسيو فان دون بوش وهو الذى قبل جلالة المغفور له الملك فؤاد والمغفور له سعد زغلول باشا تحكيمه فى الموضوع تبين أن حق الوزارة فى تعيين الشيوخ لا يصح أن يكون محل جدل .

وفى هذه المناسبة نشير الى ما كرره البعض مرارا من أن المسيو بيولا كازلى أفتى فى هذا الموضوع بغير فتوى المسيو فان دون بوش مع أن الواقع غير ذلك فقد أفتى المسيو بيولا كازلى فى ١٩ فبراير سنة ١٩٢٤ بان تعيين الشيوخ من الأعمال السياسية التى يتولاها الملك بواسطة وزرائه وتحت مسئوليتهم ولا فرق بينه وبين باقى الأعمال التى تتعلق بشئون الدولة وأن الملك ليس له فى ذلك حقوق شخصية وأن القول بغير ذلك تأييد للاوتوقراطية وذلك لأن تعيين الشيوخ أمر يتعلق بشئون الدولة طبقا للمادة ٦٠ من الدستور وهو مظهر من مظاهر السياسة العامة للحكومة يدخل فى مسئولية الوزراء أمام مجلس النواب وأن الدستور المصرى فى ذلك شأنه شأن الدساتير الأخرى » .

وقبل أن نتناول هذه المذكرات بالبحث نأتى على ما جاء بخصوص الأعضاء المعينين وعن طريقة تعيينهم فى المذكرة التفسيرية لدستور سنه ١٩٣٠ — « ذهب بعضهم إلى أن القاعدة التى وضعتها المادة ٤٨ من أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه تنطبق على تعيين الشيوخ . ويكون الحكم بناء على ذلك أن الملك يعين الشيوخ بناء على طلب الوزارة القائمة ولا يعين إلا من شاءت تعيينه .

غير أن هذا التأويل من شأنه أن يجعل التعيين فى مجلس الشيوخ أمرا حزبيا ويصبح مجلس الشيوخ وقد اختارته الحكومة القائمة من بين أنصارها أداة عاطلة ولن تزال كذلك حتى تتغير الحكومة . ولا شك فى أن تأويل النظام البرلمانى على مثل هذا الوجه تجاوز للحد المعقول فان تعيين الشيوخ ان كان من التوقيعات فى شؤون الدولة فانه فى ذاته عمل يتعلق بخلق عضو أساسى فى جسم الهيئة التى تتولى شؤون الدولة ويرتبط بحياة الأحزاب قاطبة وبالحياة السياسية العامة وله بهذه المثابة أهمية خاصة وامتياز واضح على سائر التوقيعات .

ولا يتصور أن يكون شخص الملك — مستقلا عن وزرائه — بعيدا عن المساهمة فيه سواء فى الاقتراح أو فيما يتخذ من القرارات بل أن هذا الخلق والتأليف لا يمكن أن يكون إلا ثمرة اشتراك الملك والوزارة . وكما أنه حيث يدخل فى تشكيل مجلس الشيوخ أعضاء وراثيون أو أعضاء بحكم القانون كما هو الحال فى بعض الدساتير يكون لهؤلاء الأعضاء حق الجلوس ولو لم ترغب فيهم الوزارة ، كذلك تاليف مجلس الشيوخ كله أو بعضه بطريق التعيين يجب أن يكون بحيث يجعل مكانا للممتازين من غير أنصار الوزارة ممن يراهم الملك ، فى نظرته المجردة عن الهوى وفى تمثيله لمعانى الحكم الدائمة الثابتة ، لائقين للنيابة عن الأمة ، مما يترتب عليه أن تكون الكلمة الأخيرة فى هذا التعيين للملك . =

فضيلة الشيخ بخيت — وظيفة مجلسى النواب والشيوخ واحدة وهى النيابة عن الأمة وتمثيلها فيلزم اذن أن نتبع فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ نفس الطريقة المتبعة فى انتخاب أعضاء مجلس النواب أى أن يوكل انتخاب الشيوخ للمندوبين الناخبين .

حقوقهم الانتخابية بأنفسهم وقد جاء بمذكرة الحكومة ما نصه :

« ومن أهم أغراض هذا المشروع الغاء طريقة

= ومن مزايا ما تقدم أنه يحمل الوزارة عن أن لا ترشح من أنصارها إلا من تستطيع أن تحتج له بالامتياز واللياقة الكاملة للنيابة عن الأمة . وفى اشتراط توقيع الوزارة على أسماء المعينين جميعا ضمانة لأن يتم هذا الاشتراك بين الملك والوزارة فى تفاهم مفيد منتج .

بهذه الطريقة من الخلق والتاليف — وبها وحدها — يمكن أن يستوى مجلس الشيوخ خلقا سويا ويمكنه أن يؤدى مهمته على أحسن الوجوه ، بما تحققه من أحكام التوازن بين أجزاء الهيئة التشريعية وتجويد التمثيل لمختلف الطبقات ، مما هو متفق مع روح النظام النيابى .

واذا كان فى العمل على هذه الطريقة تفويت لبعض النفوذ العاجل على أية حكومة قائمة فانها لا شك مصيبة به مزايا آجله يوم تكون هى بدورها فى صف المعارضة » .

بعد أن استعرضنا آراء الطرفين — باعتبار مذكرة المسيو بيولا كازلى ومذكرة الوزارة النحاسية الرابعة طرفا والمذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ طرفا آخر نقول أن مواد الدستور صريحة فى أن كل حق يتولاه الملك وكل أمر يصدره يجب لنفاذه أن يوقع عليه رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون حتى تنحصر المسؤوليـة فى شخص أو أشخاص مسؤولين أمام الأمة مصـدر جميع الحقوق والسلطات .

وليس تعيين أعضاء مجلس الشيوخ إلا عمل من أعمال السلطة التنفيذية التى نص الدسـتور فى المـادة ٢٩ على أن الملك يتولاها فى حدوده — وقد فصلت المـادتان ٤٨ ، ٦٠ هذه الحدود فذكرت الأولى أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ونصت الثانية على أن توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون . ازاء صراحة هذه النصوص لا يمكن بحال من الأحوال أن نقول بان تعيين أعضاء مجلس الشيوخ حق شخصى للملك يتولاه وحده وتحت مسؤوليته .

أما القول بان « تعيين الشيوخ اذا كان من التوقيعات فى شؤون الدولة فانه فى ذاته عمل يتعلق بخلق عضو أساسى. . . . وله بهذه المثابة أهميـة خاصة وامتياز واضح على سائر التوقيعات » فهو قول جميل ومقبول اذا وجد فى الدستور نص يؤيده . أما وقد جاء الدستور خلوا من هذا النص فلا سبيل الى هذا التفسير .

وعلى العموم فمن واجب الوزارة أن تحرص الحرص كله على الاعتدال التام فى اختيار الأعضاء المعينين وأن تراعى فى ذلك المصلحة العامة قبل المصلحة الحزبية فيجب أن تفسح المجال للمتازين من أفراد الأمة ولو خالفوها فى الرأى والمبدأ .

وان للملك باعتباره الرئيس الأعلى للدولة أن يخفف من إندفاع الوزارة الحزبى وأن يرشدها الى جادة الصواب فان أبت واندفعت فى حزبيتها أقالها الملك ورجع الى الأمة ممثلة فى نوابها — فان تضامن مجلس النواب مع الوزارة ورأى الملك أن فى تضامنه خروجا عن رأى الأمة أمر بحله . ورجع الى الامة مصدر جميع الحقوق والسلطات .

واذا رجعنا الى الدساتير الاجنبيـة فى انتخاب وتعيين أعضـاء مجلس الشيوخ لوجدنا أن مجلس الشيوخ الفرنسى ينتخب أعضائه بواسطة هيئة مجالس المديريات والبلديات والمجالس المحلية .

ويتألف مجلس الشيوخ فى بلجيكا من نوعين من الاعضاء — أعضاء ينتخبون بواسطة دوائر الانتخاب على طريقة انتخاب أعضاء مجلس النواب بنسبة عدد السكان مع اشتراط أن لا تقل سن الناخب عن ثلاثين سنة — وأعضاء ينتخبون بواسطة مجالس المقاطعات من طوائف معينة بدون شرط ولا قيد .

ويتالف مجلس الشيوخ الايطالى من أعضاء كلهم معينين .

ويتألف مجلس شيوخ رومانيا من فريقين أحدهما منتخب والآخر معين بنص القانون Sensteurs de Droit.

ويتألف مجلس اللوردات House of Lords فى انجلترا من أعضاء تلقوا العضوية بطريق الوراثة ومن أعضاء بحكم القانون Law Lords وهم خمسة يعينون مدى الحياة .

حضرة توفيق دوس بك — متى سلمنا بانتخاب بعض أعضاء مجلس الشيوخ فلا معنى لأن يكون انتخابهم بطريقة تختلف عن الطريقة العامة لانتخاب أعضاء مجلس النواب

ويكفى التميز بينهما بشروط الصلاحية للانتخاب .

حضرة عبدالعزيز فهمى بك — تتلخص المناقشات التى دارت على انتخاب الشيوخ المنتخبين فى ثلاث حالات :

اما أن يكون انتخابهم بواسطة مندوبين ناخبين مع اشتراط شروط خاصة فى المندوب الناخب وهو رأى حضرة أبو النصر بك .

أو يكون الانتخاب بواسطة أعضاء المجالس الأخرى ونائبين عن المندوبين الناخبين حاصلين على شروط خاصة وهى نظرية معالى رفعت باشا .

أو أن يتبع فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ نفس الطريقة المتبعة فى انتخاب أعضاء مجلس النواب وهو رأى فضيلة الشيخ بخيت والآن أقترح تأجيل البحث فى هذه النظريات الثلاث للجلسة الآتية .

حضرة أبو النصر بك — أوافق إلى تأجيل البحث فى ذلك إلى الغد .

حضرة على ماهر بك — لى ملاحظتان : (الأولى) أن يكون الانتخاب لمجلس الشيوخ بدرجة واحدة كما اقترحت بالنسبة لانتخاب مجلس النواب ولكنى أشترط فى الناخبين لأعضاء مجلس الشيوخ معرفة القراءة والكتابة وأن يكون سنهم ثلاثين سنة على الأقل ، (الثانية) أنى كنت أحجم عن تقديم ملاحظاتى على القرارات السابقة انتظاراً لتحديد اختصاص كل من المجلسين وأرى أن هذا مرتبط ببيان الطبقات وطريقة الانتخاب — ثم انتقلت الهيئة لبحث اختصاص المجلسين

وفى صفحة ١٠ من مجموعة المحاضر عادت الهيئة للمناقشة

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء أولا على جعل الانتخاب للشيوخ مباشرة من درجة واحدة وهو رأى على ماهر بك .

أخذت الآراء فتقرر رفص هذا الرأى .

حضرة المكباتى بك — إذن يؤخذ الرأى على اقتراح فضيلة الاستاذ الشيخ بخيت وهو أن يكون الانتخاب لمجلس الشيوخ كالانتخاب لمجلس النواب سواء بسواء.

الانتخاب ذات الدرجتين أو الثلاث الدرجات لأن من أثرها تطويل مدة الانتخاب وتعقيدها وحصر الوكالة الانتخابية فى أيدى فريق قليل من الناس وهذا مخالف لمبدأ الانتخاب العام الذى يجب عملا بالدستور أن يتخذ أساسا لنظام الانتخاب كما أن من أثره تسهيل المساومة فى الأصوات على أن النظم التى من ذلك القبيل قد عدل عنها على وجه العموم فى الشرائع الحديثة فلهذا نرى أن يكون الانتخاب على قاعدة التصويت المباشر سواء فى ذلك الانتخاب لمجلس النواب أو لمجلس الشيوخ » .

واللجنة توافق على هذه الأسباب وعلى مقتضاها ألغت جميع النصوص الخاصة بانتخاب المندوبين ومندوبى المندوبين واستبدلت فى النصوص الأخرى من القانون المعمول به بكلمات « مندوب » أو « مندوب المندوبين » كلمات « ناخب » أو « ناخبين » .

أخذت الآراء فتقرر رفض هذا الرأى .

حضرة أبو النصر بك — أرى أن يكون الانتخاب للشيوخ من درجتين وأرى عدم الأخذ بالرأى القائل بانتخاب الشيوخ بمعرفة مجالس المديريات . لأننا لم نعلم بعد كيفية تشكيل مجالس المديريات وأنا أرجح انتخاب مجلس الشيوخ بمعرفة مندوبين ناخبين استوفوا شروطا خاصة على انتخابهم بمعرفة هيئات أخرى لمجالس المديريات لعدة أسباب :

أولها أننا سوينا بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى الحقوق والواجبات فواجب أن يتوفر معنى النيابة فى كلا المجلسين وما دمنا قد قررنا طريقة لانتخاب مجلس النواب فأجدر أن تكون طريقة انتخاب مجلس الشيوخ قريبة من طريقة انتخاب النواب قدر المستطاع ، وطريقتى تؤدى هذا المعنى وتؤدى إلى انتخاب المجلس بطريقة نيابية أقرب إلى عمومية النيابة منها إلى خصوصيتها . ثم أن انتخاب الشيوخ بمعرفة مجالس المديريات والبلديات معناه انتخاب أحد أعضاء هذه المجالس ولو تورطا . ولا يتقى هذا الخطر إلا بترك الانتخاب عاما تظهر فيه الكفاءات وهذا ما تضمنه طريقتى .

حضرة الهلباوى بك — ترجع صعوبة انتخاب الشيوخ إلى أن هذا المجلس من طبقات خاصة وإلى قلة عدده . هذه الصعوبة قد تؤدى إذا نحن أخذنا بنظرية الانتخاب العام إلى محذور وهو عدم معرفة الناخبين للكفء الذى يحسن اختياره . فاذا أخذنا بنظرية اختيار الشيوخ بمعرفة المجالس النيابية على درجاتها المختلفة وقعنا فى محذور آخر .

ذلك أن مجلس الشيوخ يكون مدينا لمن انتخبوه فى كل أموره وهذا عيب جوهرى يعتبر عيب الانتخاب العام ثانويا إلى جانبه .

لذلك أزكى رأى حضرة محمود أبو النصر بك بجعل الانتخاب عاما مع وضع بعض شروط للناخبين .

حضرة زكريا نامق بك — أنا لا أزكى رأى محمود بك . والدساتير جميعا تنص على أن يكون انتخاب الشيوخ أرقى درجة من انتخاب النواب .

فاذا كان انتخاب النواب من درجتين وجب أن يكون انتخاب الشيوخ من ثلاث ولا محل للمحذور الذى يقول عنه الهلباوى بك فان عضو مجلس الشيوخ

بمجرد انتخابه سيبقى فى كرسيه عشر سنين يتغير أثناءها ناخبوه ويكون هو فى غير حاجة اليهم . وأى دين لهم عليه وهو فضله الذى أدى إلى انتخابه . وكثيراً ما كان الأعضاء المعينون فى الجمعية التشريعية ضد الحكومة لأن المسألة ليست مسألة انتخاب ولا تعيين ولكنها مسألة ضمائر والنواب الناخبون الذين قال عنهم الهلباوى بك قد لا يحسنون اختيار الشيوخ خصوصا فى الأرياف . أما طريقة معالى رفعت باشا فتوصلنا إلى انتخاب خمسين شخصا من أحسن الناس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كنت أود مع السرور أن أوافق على رأى معالى رفعت باشا لولا محذور بسيط . فان أعضاء مجلس الشيوخ سيكون عددهم محصوراً عن كل مديرية والذين ينتخبوهم بحسب رأى معالى رفعت باشا هم من ثلاث طوائف . أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس المديرية ونواب منتخبون لدرجة ثالثة ، فالنواب وأعضاء مجلس المديرية يكونون قليلين جداً إلى جانب المندوبين الناخبين إذ تجد منهم مئات فى كل مديرية وأغلب المندوبين الناخبين يقرأون ويكتبون وسنهم أربعون وعددهم كثير وكل قرية لا يعوزها واحد مستوف لشروط الانتخاب .

معالى رفعت باشا — ألاحظ ان طريقتى لا ترمى إلى أن يدخل المندوبون الناخبون فى انتخاب الشيوخ بل ينتخبون مندوبين عنهم يكون عددهم قليلا خصوصا وأنهم سينتخبون عن كل مركز ويكون عددهم بحيث لا يزيد على عدد أعضاء الهيئات الأخرى وبذلك لا يستغرقون الأعضاء الآخرين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه الطريقة لا ترتكز على أساس لأنها لا ترتكز على القرية وهى لذلك صناعية .

معالى رفعت باشا — بل ترتكز على المركز وهو عندنا الوحدة التى تقابل (الكومين) وأما انها صناعية فنى القوانين أشياء كثيرة صناعية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لى اعتراضان على رأى معالى رفعت باشا إن أزيلا فانى أوافق عليه . فاعترض على اشتراك مجالس المديريات والمجالس البلدية فى انتخاب الشيوخ لأن القاهرة وبعض المحافظات الأخرى لا بلديات لها وعلى ذلك فسنضطر لاستحداث نظام خاص بهما . كذلك

لا أوافق على انتخاب الشيوخ بمعرفة النواب لأن هذا لا يتفق مع الغرض الذى أردناه حين خلقنا الشيوخ ولا يضمن الحصول على مجلس من عقلية أخرى تلطف عقلية النواب . وانى أقترح أن يكون انتخاب الشيوخ من ثلاث درجات بان ينتخب المندوبون الناخبون مندوبين عنهم تتوفر فيهم شروط خاصة وهؤلاء المندوبون الآخرون هم الذين يختارون مجلس الشيوخ .

حضرة أبو النصر بك — هذه الطريقة تحرم أناسا من ابداء آرائهم مع أن مقتضى التسوية بين حقوق المجلسين لا تقتضى هذا الحرمان .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ان مجرد تقييد المندوبين الناخبين باى وصف غير المشروط فى ناخبى النواب يقتضى أيضا حرمان طبقة من الاشتراك فى الانتخاب .

حضرة المكباتى بك — قررنا أن ينتخب جزء من مجلس الشيوخ وأن يعين الباقون وذلك لمعنى خاص هو أنه اذا لم يوف الانتخاب بكل الغاية أكمل التعيين النقص الذى يتركه . واذا وجب أن يكون تمييز فى الانتخاب فان عندنا مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية وأعضاؤها أقدر على حسن اختيار الشيوخ ولا محل من الاعتبار بفكرة مديونية الشيوخ لناخبيهم والا لعرضت نفس الفكرة فى اختيار مجلس النواب ولذلك أرى أن يكون انتخاب الشيوخ بواسطة الهيئات ويبقى عندنا الزراع والتجار وهؤلا ينص على شروط انتخابهم على طريقة تقررها اللجنة الخاصة . وعندئذ نضمن حسن انتخاب مجلس الشيوخ . فاذا فاتت مزايا أو طبقات لم تراع سدت الحكومة النقص وهذا يوفر علينا الانتخاب من ثلاث درجات .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فكرتك مبنية على أن المجالس البلدية والمحلية معممة فى بلادنا على أنه اذا كان عندنا مجالس فى بعض القرى فالأغلبية العظمى لا مجالس فيها .

حضرة المكباتى بك — هذا لا يمنع .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — بل يمنع فنظام البلديات ليس عاما كما أن التمثيل بالنواب ومجالس المديريات وطبقة التجار والمزارعين على أنهـــا طبقات مختلفة غير صحيح .

حضرة زكريا نامق بك — وقد يجمع الشخص بين عضوية المجلس البلدى ومجالس أخرى وأرى أن المسألة المعروضة الآن يمكن تصفيتها بان نسال اذا كان انتخاب الشيوخ من درجتين أو ثلاث درجات ، فاذا كان من درجتين انتهينا ، وان كان من ثلاث درجات ننظر فى كيفية الوصول للدرجة الثالثة .

سعادة عبد الحميـــد مصطفى باشا — كيف تنتخب الشيوخ بالقاهرة يا مكباتى بك ؟

حضرة المكباتى بك — بمعرفة الاعيان والتجار ممن لهم ايراد خاص .

معالى الرئيس — المناقشة استوفت والهيئة تنورت ، سبق أن تقرر انتخاب الشيوخ با كثر من درجة ، فهل يكون انتخابهم من درجتين أو من ثلاث دجات ؟

تقرر بالأغلبية أن يكون انتخاب الشيوخ من ثلاث درجات .

سعادة يوسف أصلان قطاوى باشا — الساعة السابعة وقال معالى الرئيس أنه كان أخبره بتأخيره هذا فى آخر الجلسة الماضية .

معالى الرئيس — طريقة عبد الحميد بك مصطفى وهى الانتخاب من ثلاث درجات أقرب لتمثيل الأمة ، وطريقة رفعت باشـــا وهى الانتخاب بمعرفة الهيئات أدنى الى المصلحة فما رأيكم ؟

حضرة المكباتى بك — القوانين الحديثة ليس فيها نظام الثلاث درجات .

معالى رفعت باشا — أعضاء مجلس النواب عن المديرية وأعضاء مجلس المديرية ومندوبو المندوبين يشتركون جميعا فى انتخاب عضو مجلس الشيوخ عن المديرية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر الأخذ برأى حضرة عبد الحميد مصطفى باشا وهو انتخاب الشيوخ بمعرفة مندوبين عن المندوبين الناخبين وذلك باغلبية سبعة أصوات ضد أربعة وافقوا على رأى معالى رفعت باشا وامتنع عن ابداء الرأى سعادة قطاوى باشا وحضرة المكباتى بك وعلى ماهر بك قالوا أنهم ضد الفكرتين .

معالى الرئيس — هل يكون الترشيح شرطا لانتخاب مجلس الشيوخ أسوة بالنواب .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٢٥ من مجموعة المحاضر تلى القرار الثامن عشر ونصه : « يسمى المجلس الثانى مجلس الشيوخ »

فتقرر ذلك بالاجماع

ثم تلى القرار التاسع عشر والعشرون ونصهما :

(١٩) يؤلف مجلس الشيوخ من ثمانين عضواً .

(٢٠) يكون فى مجلس الشيوخ ثلاثون عضوا معينون وخمسون عضوا منتخبون ويترك للجنة العامة النظر فى جعل عدد المعينين النصف فى المدة الأولى .

عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن يكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ نصف عدد أعضاء مجلس النواب . وهذه النسبة مأخوذ بها فى أغلب الدساتير ، فاذا انتهى بنا الرأى إلى فرض نائب لكل خمسين ألفا من عدد السكان لتحصل لنا فى مجلس النواب مائتا وخمسون ، فثمانون فى مجلس الشيوخ على هذا التقدير عدد ضئيل ، فضلا عن أن مائة أو مائة وعشرين هو العدد الذى يسمح بتشكيل اللجان المختلفة لبحث الأعمال المتنوعة التى تعرض على المجلس .

وأرى أن يكون الثلث من أعضاء هذا المجلس معينين والثلثان منتخبين .

سعادة منصور يوسف باشا — أرى كما يرى حضرة عبد اللطيف المكباتى بك أن يؤلف مجلس الشيوخ من مائة وعشرين أو مائة على الأقل بحيث يكون ثلاثون منهم بطريق التعيين والباقون بطريق الانتخاب لأن مهمة مجلس الشيوخ التلطيف من اندفاع مجلس النواب . فلو أخذ بهذا الرأى لادى المجلس مهمته وهو هادىء النفس مطمئن القلب لان بين أعضائه سبعين على الاقل جاءوا اليه من طريق الانتخاب فضلا عن أن مجلسهم نفسه غير مهدد بالحل ثم أن عندى ما أحب أن يضاف الى هذه المادة ، وهو أن الاختيار لمجلس الشيوخ قد انحصر فى طوائف مخصوصة فيحسن أن توزع الكراسى فيه توزيعا محدود على تلك الطوائف .

حضرة محمد على بك — سعادة منصور باشا يرى توزيع كراسى مجلس الشيوخ على الطبقات التى يدور فيها الانتخاب ، ولا يفوت سعادته أن عدد الأعضاء انما يقسم على البلاد بحيث يخص كل منطقة عدد معين من الأعضاء يتفق مع نسبة عدد سكانها فكيف الحيلة مع هذا فى توزيع الكراسى فى كل منطقة أيضا توزيعا معينا على تلك الطبقات وهى تقرب من العشرين .

سعادة منصور يوسف باشا — الانتخاب عام فيمكن مراعاة النسب بين بعض البلاد وبعضها . على أن لجنة الدستور أو لجنة الانتخاب يمكنها وضع طريقة التخصيص . وهذا سهل جدا .

سعادة قلينى فهمى باشا — أنا مع حضرة عبد اللطيف المكباتى بك من حيث جعل العدد فى مجلس الشيوخ على نسبة النصف من أعضاء مجلس النواب ولكنى أخالفه فى مقدار المعينين . قد لا يرى هذا الرأى كثيرون من اخوانى ولكنه المصلحة . لأنه لا يذهب عن الهيئة المحترمة أن هناك كثيرين من صفوة المتعلمين ومن خيرة أهل الرأى فى حين أن حالهم وظروفهم ونوع علاقتهم بالجمهور لا تمهد لهم طريقا إلى الانتخاب فى المجلس ، فالرأى أن يوسع للحكومة فى عدد من تختارهم حتى يدخل هؤلاء بطريق التعيين .

سعادة صالح لملوم باشا — أنا مع حضرة عبد اللطيف المكباتى بك من حيث جعل أعضاء مجلس الشيوخ بنسبة النصف من النواب . ولكنى أخالفه فى التعيين بتاتا لأنى أرى أن يكونوا كلهم منتخبين .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أنا مع حضرة المكباتى بك فى رأيه ، فلقد حصرتم الطوائف التى يدور فيها الانتخاب لمجلس الشيوخ فى تسع عشرة طائفة فلو جرت الهيئة على تقدير اللجنة الفرعية لأصاب كل طائفة أربعة أعضاء وكسور . وهذا لا سبيل الى تحقيقه عملا ، أما اذا جعلنا أعضاء مجلس الشيوخ بنسبة النصف من أعضاء مجلس النواب ثلثهم معين والثلثان منتخبون بحيث تلاحظ نسبة خاصة لكل طبقة فى الانتخاب كما يلاحظ توزيعهم على جميع مناطق القطر ، فان بهذا يتحقق تمثيل الأمة فى تلك الطوائف على وجه أتم .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لما بحثت اللجنة الفرعية فى عدد أعضاء مجلس الشيوخ لوحظ أن يكون عددهم نصف عدد النواب لأن البحث فى هذا قام على أساس نيابة نائب واحد عن كل خمسة وسبعين ألفا. ولهذا قدرنا أن عدد مجلس النواب يكون حوالى المائة والستين، فيكون النصف ثمانين وهذا الذى قررناه بادىء الرأى لمجلس الشيوخ.

ليس لى اعتراض على العدد فى ذاته بالغا ما بلغت به المناقشة، وانما كل اعتراضى أن يكون ضبط هذا العدد جاريا على نسبة معينة لان ذلك عملا وفى الواقع مما يتعذر تنفيذه، لنفرض أن مديرية أصابها خمسة من النواب فكم ينوب عنها فى مجلس الشيوخ؟ اثنان ونصف أم ثلاثة؟ والاول مستحيل والثانى خروج عن النسبة المقدرة، والذى أرجوه أن تعتوا عددا من الآن ولا تكلوا الامر الى النسبة بين الشيوخ والنواب، فاذا اتسع الفرق فى المستقبل بين المجلسين أمكن تلافى الامر بزيادة العدد. وفيما يتعلق بتقسيم الاعضاء فان لجنة الانتخاب توزع عدد المنتخبين على المديريات و المحافظات وعلى النسبة التى تتفق مع عدد السكان.

وأما الكلام فى الاعضاء المعينين فعندما تذاكرنا فى المسألة فى المرة الأولى لم أستشف من روح الأعتراض الا أنهم معينون من الحكومة فهم دائما فى صفها وهم مظاهروها على اخوانهم المنتخبين كلما قام بينها وبينهم الخلاف، فيجب التقليل من عددهم بقدر الامكان. ولكن اذا لاحظنا أنهم معينون لمدة عشر سنوات وهى مدة طويلة تتعاقب فيها وزارات كثيرة فانه بسقوط الوزارة التى يواليها العضو المعين تنقطع من هذه الناحية صلته بالحكومة التالية، فلا محل للخوف من أن يكون الأعضاء المعينون ممالئين على الدوام للحكومة. فضلا عن الوزارة مسئولة أمام مجلس النواب وحده فليس يعنيها كثيرا مظاهرة أولئك لها ان كان لا بد لنا من اتهامهم الى هذا الحد.

أول مجلس للشيوخ فى فرنسا عينت الحكومة فيه خمسة وسبعين عضوا لمدة الحياة. فى ايطاليا مجلس الشيوخ معين كله، وايطاليا بالغة فى الديمقراطية أقصى حدها، كذلك أكثر الشيوخ فى أسبانيا معينون، والحال كانت كذلك

فى النمسا القديمة . ولم تر أمة من تلك الامم فى ذلك غضاضة على النظام الدستورى ولم يترتب عليه اخلال بسلطة الامة .

الغرض من وجود المعينين فى المجلس الحصول على رجال فنيين لا تهيء لهم ظروفهم الدخول فيه بطريق الانتخاب . هناك أقليات من ألوان مختلفة ، دينية ، وجنسية ، وأيضاً أقليات كفاءة وبالتعيين وحده يمكن ان تسد مواضع النقص فى هذا الباب من حيث تمثيل تلك الاقليات . ولقد كنت أميل اولا إلى جعل النصف بالتعيين والنصف بالانتخاب ، ولكن اذا مضى رأى الاغلبية على ابقاء النص على حاله فلا أمانع فى ذلك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اعترض عبد الحميد مصطفى باشا على الرأى الذى رأيته بأن اجراء الانتخاب على حكم النسبة غير ميسور عملا وضرب لنا مثلا بالمديرية التى يخرج منها خمسة من النواب فلا يتهيأ ان يكون للشيوخ عضوان ونصف ، وهذا الاعتراض نفسه يلحق نفس الرأى الذى رآه سعادة عبد الحميد بدوى باشا أيضا . لانه قرر أن توزع لجنة الانتخاب الخمسين عضوا المنتخبين على مديريات القطر ومحافظاته طوعا لنسبة عددالسكان، فلو فرضنا ان مديرية خصها خمسة اعضاء فى مجلس الشيوخ فان المديرية التى تساوى نصفها فى العدد يخصها بحكم النسبة عضوان ونصف ، فالاعتراض باق على رأى سعادته ايضا .

اما توجيه المعارضة فى زيادة عدد المعينين على اتهامهم بممالاة الحكومة فما لهذا يعترض المعترضون ؟ انما نعترض لأن التعيين مخالف للديمقراطية ولحق الأمة فى اختيار نوابها ، المسألة كلها مسألة نائب معين ونائب منتخب ، انما تتجه الأمم الى تولى أمورها بنفسها فى جميع أحوالها ومظاهرها السياسية .

ولذلك أطلب قصر التعيين على ثلث الأعضاء حتى يمكن أن تسدالحكومة بالتعيين ما فات بطريق الانتخاب .

سعادة منصور يوسف باشا — يظن سعادة عبد الحميد مصطفى باشا أن اعتراضنا على كثرة عدد الشيوخ المعينين بسبب الخوف من ممالاة الحكومة ونحن فى وضع الدستور لا نلاحظ حكومة معينة ، بل نضع قواعد ثابتةتجرى على الحكومة الحاضرة وعلى جميع الحكومات المستقبلة .

سعادة قلينى فهمى باشا — تتمة لما قاله سعادة عبد الحميد مصطفى باشا أذكر أنه كان فى الجمعية التشريعية أعضاء معينون من الحكومة، ومع هذا فلهم مواقف مشهورة فى معارضة الحكومة فى بعض مشروعاتها.

واعتقادى أن المعينين لا يقلون شعورا بحق أمتهم واحسانا فى الدفاع عنها على أن اختيارهم انما يكون لصفات قد تتوافر فى كثيرين ممن يجىء بهم الانتخاب.

حضرة محمد على بك — ما زلت أرى أن يكون أعضاء مجلس الشيوخ تسعين على التحديد. وقد لوحظ فى هذا العدد الحاجة الى اللجان المتعددة التى تشكل من أعضاء المجلس لبحث الموضوعات المختلفة.

وانى لا أوافق على عقد نسبة خاصة بين عدد الشيوخ وعدد النواب لأن ذلك يحدث ارتباكا عظيما.

ورأيى أن يكون ثلاثون من هؤلاء معينين بمعنى أن يكون الثلث على الدوام بطريق التعيين.

سعادة يوسف أصلان قطاوى باشا — الانتخاب المقبل سيجرى على مقتضى التعداد الأخير وهو تعداد سنة ١٩١٧ فاذا كان العدد تسعين الذى يراه حضرة محمد على بك ملحوظا فيه التناسب مع عدد النواب فان انتخاب الدور الثانى سيجرى بعد خمس سنين وقد يبنى على تعداد جديد قد يزيد فيه عدد سكان القطر زيادة ظاهرة. وحينذاك تختل النسبة بين عدد الشيوخ وعدد النواب اختلالا عظيما، وعلى هذا أرى الأخذ برأى حضرة عبداللطيف المكباتى بك.

حضرة على ماهر بك — لم يمكننا فى لجنة وضع المبادىء العامة أن نجرى المناقشة بطريقة مريحة، إذ كنا نأخذ فى البحث فى كل مادة على حدتها وقد يكون بينها وبين غيرها ارتباط تام. وكان الأمثل أن نضم كل جنس الى جنسه ونصل كل مادة بجميع ما يلابسها وننظر فى الكل نظرة واحدة حتى تتلاءم المواد ولا تفقد أبواب المشروع تماسكها. وأسوق المثل على ذلك هذه المادة هى موضع بحثنا الآن فان مجلس الشيوخ قد فرضت له سلطة لا تزال موضع النزاع بيننا. فعلى أى أساس نبحث إذن هذه المادة؟ إن كان

على اعتبار تلك السلطة التى منحت لمجلس الشيوخ فلا شك أن العدد المقترح لا يتناسب معها بحال ، وان كان على فرض التقليل من سلطته فان النظر فى العدد اللازم له يتغير طبعا .

وعلى كل حال فان البحث فى عدد أعضاء مجلس الشيوخ وطريقة اختيارهم مرتبط كل الارتباط بمبلغ السلطة التى تعين له .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ليس هناك ما يمنع حضرة ماهر بك من أن يبدى رأيه فى هذه المادة ملاحظا جميع الأفكار والآراء التى صحت عنده فى سائر المواد الأخرى المرتبطة بها .

حضرة على ماهر بك — رأيى أن مجلس الشيوخ ليس إلا ملطفا لمجلس النواب . وعلى هذا فان تحديده بنسبة الربع من عدد النواب كاف فى القيام بالمهمة الموكولة اليه .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أفتكر أننا نبنى الآن على أساس سبق لنا وضعه ، وإذا كنا ننظر فى كل مادة على حدة فما كنا لنغفل ما سبقها وما يلحقها من المواد الأخرى التى تتصل بها وتلتئم معها .

سمعنا آراء مختلفة فى العدد الذى يؤلف منه مجلس الشيوخ . والذى أراه أن يكون على نسبة النصف من أعضاء مجلس النواب بحيث يكون لكل عدد معين من الأمة نائب فى مجلس الشيوخ . سيأتى الكلام فى أن الأصل فى المجلسين التساوى فى السلطة . فاذا ما اجتمع المجلسان كان حقا أن يفرض للشيوخ صوت يسمع مع النواب . وأقل ما يتحقق به ذلك أن يكونوا نصف عددهم.

وإذا قررنا أن كل سلطة مستمدة من الأمة فكان الأصل ألا تعين الحكومة فى مجلس الشيوخ أحدا . ولكن هناك محظورا يقوم وهو الخوف من فوات تمثيل بعض الطوائف فى المجلس . هذه ضرورة والضرورة تقدر بقدرها . وتعيين الحكومة للربع فيه كفاية وغناء .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء أولا على أن يكون أعضاء مجلس الشيوخ على نسبة معينة من عدد أعضاء مجلس النواب أم أن يكون لهم عدد محدود معين .

فتقرر بأغلبيـة الآراء أن يكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ على نسبة معينة من أعضاء مجلس النواب .

معالى الرئيس — إذن تؤخذ الآراء على مقدار هذه النسبة .

فتقرر بالأغلبية أن تـكون النصف .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرجو حضرات الذين أخذوا بهذا الرأى أن يعطونا صورة واضحة من انتخاب مجلس الشيوخ على هذه الـكيفية .

حضرة محمـد على بك — لا أرى أنه فى الامكان اعطاء هذه الصورة . وإليكم مثلا من محذوراتها . المقدر أن المدة التشريعية لمجلس النواب خمس سنين وهى لمجلس الشيوخ عشر . فلو فرضنا أنه عند تجديد مجلس النواب بعد الخمس السنين زاد عدد السكان فزاد عدد النواب فكيف الحيلة فى مجلس الشيوخ وأمامه خمس سنوات كاملات ؟ فهل يزاد فى أعضائه احتفاظا بالنسبة المقدرة ؟ وما حكم الأعضاء الذين زيدوا فهل ينتخبون لعشر سنوات كما هو الأصل فيتجاوزون دور المجلس بخمس سنين أم ماذا تـكون الحال ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لقد أخذنا قرارا فى هذه المـادة وفرغنا من أمرها كسائر المواد التى تقررت ، فاثارة البحث فيها بعد ذلك يصحح اثارة البحث فى جميع المواد الأخرى من جانب من تقررت على غير رأيهم . على أننا سنعود الى بحث جميع المواد فى قراءة ثانية .

فضيلة الشيخ بخيت — أخذ الرأى وتقرر المبدأ فلا يمكن العودة الى المناقشة فيه .

حضرة الياس عوض بك — هذه مسألة حسابية . وكل مجلس يقضى مدته المقررة له ، فاذا وقع الفرض الذى افترضه حضرة محمد على بك فعند تجديد مجلس الشيوخ تراعى النسبة فى الانتخاب الجديد .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هل حضرة الياس بك يريد أن يكون المعينون عددا محدودا أم بالنسبة أيضا ؟

حضرة الياس عوض بك — ان القدر الذى تعينه الحكومة انما دعت اليه الحاجة الوقتية لتمثيل الـكفاءات التى يخشى أن تفوتها الانتخاب ، على أنه فى المستقبل ينتظر أن تكفى البلاد هذه الحاجة بانتشار الـكفاءات بدرجة

عظيمة فلا يبقى حينئذ محل لدخول الحكومة فى تعيين الأعضاء لضمان تحقيق تلك الكفاءات فى المجلس اذ يمكن تحقيقها بطريق الانتخاب .

معالى طلعت باشا — اذن فكم يكون عدد المعينين فى رأى حضرة الياس بك

عوض الياس بك — رأيى أن يكون عدد المعينين ثلاثين .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على المعينين فى مجلس الشيوخ وهل يكونون على نسبة خاصة أم يكون لهم عدد معين .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أرى أن يكون المعينون على نسبة الربع من مجموع أعضاء المجلس .

وأخذت الآراء فتقرر بالأغلبية أن يكونوا بعدد معين .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على العدد .

فتقرر بالأغلبيه أن يكون عدد الأعضاء المعينين ثلاثين .

وفى صفحة ٣٠ من مجموعه المحاضر

تلى القراران الرابع والعشرون والخامس والعشرون وهذا نصهما :

(٢٤) يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين بثلاث درجات .

(٢٥) يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة مندوبين ينتخبون عن المندوبين الناخبين .

حضرة على ماهر بك — أرى أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ باحدى طريقتين : فاما أن يكون بدرجه واحدة مع اشتراط صفات خاصة فى الناخبين كمعرفة القراءة والكتابة وبلوغ سن الثلاثين . واما أن يكون بدرجتين بالشروط العادية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أن يكون الناخبون لأعضاء مجلس الشيوخ هم أعضاء مجلس النواب والمجالس البلدية والمحلية ومجالس المديريات ينضم اليهم كبار التجار وكبار المزارعين ويصح أن يشترط فيهم نصاب مالى وكذلك رجال المهن الحرة ويشترط فيهم الحصول على شهادات .

ولم أرد باقتراحى هذا أن يكون الانتخاب من درجه أو من درجتين وانما أردت أن يكون الناخبون لأعضاء مجلس الشيوخ رجالا مفكرين يحسنون اختيار من ينتخبهم . لأن لمجلس الشيوخ ميزة خاصة وهى تلطيف

حدة مجلس النواب فيجب أن يراعى فى من ينتخب لعضوية الشيوخ أن يكون ممن يقدرون هذه الميزة حق قدرها .

واشتراك الهيئات التى ذكرتها فى اقتراحى لانتخاب الشيوخ منصوص عليه فى دساتير كثيرة .

حضرة محمود أبو النصر بك — الهيئات النيابية فى بلادنا ليست واحدة فى جميع الجهات لذلك لا يسهل تطبيق اقتراح حضرة المكباتى بك فى كل منها . وزيادة على ذلك فالاقتراح يجعل الانتخاب لمجلس الشيوخ من ثلاث درجات فالأولى الموافقة على نص القرار .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ليس فى تنفيذ اقتراحى حرج ما لأن انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ سيكون فى دوائر أوسع من دوائر انتخاب أعضاء مجلس النواب وكل دائرة بالطبع سيكون فيها أعضاء من البرلمان ومجلس المديرية وباقى الهيئات الأخرى التى ذكرتها واذن لا يكون هناك حرج فى التنفيذ . وليلاحظ أن الانتخاب من ثلاث درجات يبعد صفة التمثيل عن العضو الذى ينتخب لمجلس الشيوخ .

سعادة منصور يوسف باشا — يحسن أن يكون انتخاب الشيوخ من درجتين لا من ثلاث أى أن الناخبين العاديين ينتخبون عنهم مندوبين يشترط فيهم معرفة القراءة والكتابة وأن يكون سن الواحد منهم لا يقل عن ٢٥ سنة . وأرى أن يكون الانتخاب بدون ترشيح .

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق حضرة ماهر بك على أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بدرجة واحدة مع اشتراط صفات خاصة فى الناخبين . كأن يشترط فيهم دفع نصاب مالى وأن يعرفوا القراءة والكتابة وأن لا يقل سن الواحد منهم عن ٢٥ سنة .

حضرة زكريا نامق بك — عرضت فى اللجنة الفرعية هذه الاقتراحات جميعها تقريبا وتناقشنا فيها طويلا والمناقشات ثابتة فى محاضر الجلسات . وقد قيل ردا على اقتراح انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة أعضاء الهيئات النيابية ان هذه الهيئات ليست واحدة فى جميع الجهات فالقاهرة لا مجلس بلدي لها والإسكندرية مجلسها البلدي مختلط كـكثير من المجالس البلدية في

جهات أخرى لذلك لم توافق اللجنة الفرعية على هذا الاقتراح لعدم امكان تطبيقه كما أنه لا ينقص انتخاب الشيوخ فى الواقع عن ثلاث درجات .

والاقتراحات الأخرى بحثت أيضـا وانتهى البحث الى جعل انتخاب الشيوخ من ثلاث درجات ما دام انتخاب أعضاء مجلس النواب من درجتين وما دمنا متفقين على أن لمجلس الشيوخ ميزة خاصة وهى تلطيف حدة مجلس النواب لذلك أوافق على ابقاء النص على أصله .

حضرة الياس عوض بك — ما قاله حضرة زكريا بك وقع تماما . ولكنى لا زلت أفضل أن يكون انتخاب الشيوخ من درجتين ليكون أقرب منالا للأمة على أن يشترط فى الناخبين المندوبين شروط خاصة .

حضر حضرات أصحاب السعادة اسماعيل أباظه باشا ومحمود أبو حسين باشا وحسن عبد الرازق باشا .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اتفقنا على أن يكون لنا مجلسان : مجلس نواب ومجلس شيوخ . فلأجل أن لا تتحمل الأمة من أعباء الانتخابات أكثر مما يحتمل يجب أن يستفيد كل مجلس من عملية الانتخاب للمجلس الآخر . وعلى ذلك يجب الانتفاع فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بالنظام الذى تقرر لانتخاب مجلس النواب فقوائم الناخبين وكشوف المندوبين عنهم تبقى واحدة فى الانتخابين ويطلب من المندوبين الناخبين أن ينتخبوا من بينهم نوابا عنهم بنسبة واسعة وهؤلاء ينتخبون أعضاء مجلس الشيوخ . هذا هو ما قررته اللجنة الفرعية . أما ما يقترحه حضرة المكباتى بك فلا يمكن تطبيقه فى جميع المناطق لعدم وحدة الهيئات النيابية فى كل منها فضلا عن أنه يجعل انتخاب الشيوخ من ٣ درجات أيضا والاقتراحات الأخرى التى تشترط فى الناخبين لأعضاء مجلس الشيوخ أن يدفعوا نصابا ماليا وأن يعرفوا القراءة والكتابة وأن لا تقل سن الواحد منهم عن ٢٥ أو ٣٠ سنة من شأنها أن تجعل عدد الناخبين للشيوخ قليلا جدا وتبعد المجلس عن أن يكون ممثلا للامة .

لأجل هذا أقترح بقاء القرارين على أصلهما .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على بقاء القرارين على أصلهما .

فوافقت الهيئة بأغلبية الآراء على ذلك .

وفى صفحه ٨٨ من مجموعه المحاضر ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أطلب تعديل المادة ٢٠ ووضع نسبة للأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ بدلا من عدد ثابت وأقترح أن يكون عدد الشيوخ المعينين بنسبة الخمسين . هذا التعديل أصبح لازما بعد أن تقرر أن يكون بين عدد أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب نسبة معينة وبعد أن زدتم عدد أعضاء مجلس النواب بتقرير أن لكل ستين ألفا نائبا بعد أن كان العدد ٧٥ ألفا وزاد تبعا له أعضاء مجلس الشيوخ . ان الغرض الملحوظ من ايجاد أعضاء معينين هو ايجاد كفاءات خاصة لا يكفى الانتخاب للحصول عليها فى المجلس وقد لوحظ أيضا أن يكون مجموعها عددا له قيمة وشأن بأزاء عدد المنتخبين بحيث يمكن أن يكون لهم أثر ظاهر فى التصويت . والآن قد زاد عدد المنتخبين فيتعين اذن أن نزيد فى عدد المعينين ليتحقق الغرض المقصود وذلك لا يكون الا بتعيين نسبة تتمشى مع الزيادات الممكنة لمجموع عدد الأعضاء .

حضرة على ماهر بك — لم تراع اللجنة الفرعية عند وضعها عددا ثابتا من الاعضاء بالتعيين أن يدخلوا فى التصويت ككتلة واحدة من الاكفاء لأن هذا غير محقق ولا يمكن الجزم بأن ستكون كلها من رأى واحد عند التصويت وانما رأت أن هذا العدد يكفى لتحقيق الكفاءات الفنية والأشخاص ذوى التجارب التى قد يفوتها الانتخاب ، لهذا أرى بقاء النص على ما هو عليه .

حضرة محمد على بك — الأصل أن يكون مجلس الشيوخ بالانتخاب ونظرا لحالة بلادنا وأن الانتخاب قد لا يضمن وجود الكفاءات رؤى ايجاد كفاءات مخصوصة وهذه يمكن أن يجمعها عدد الثلاثين وبلا شك هذا الاحتياج يقل كلما ارتقت البلاد فلهذا أقترح بقاء العدد على أصله بدون زيادة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ترون عدد الثلاثين كافيا لتمثيل الكفاءة فى الوقت الحاضر ولكننا عند ما أخذنا بفكرة التعيين .وحددنا العدد لأول مرة لم نلحظ الظرف الحاضر وحده وهو انتشار الامية وانما اتخذنا تلك الفكرة لعلة أعم وأدوم . هذه العلة هي ان الانتخاب فيه دائما عيوب أهمها

انه لا يضمن تمثيل جميع الطبقات والكفاءات ايا كانت درجة انتشار التعليم ولذلك رأى بعض البلاد ان يجعل طريقة التعيين وحدها الوسيلة لتكوين مجلس الشيوخ لذلك اريد الا يكون التعيين مرتبطا بالظروف الوقتية الخاصة واريد ان نسمو عنها وان نلحظ فيه فكرة الدوام والاستمرار وان يكون منتجا للغرض المقصود منه وذلك لا يكون الا اذا جعلنا له شانا ظاهر الأثر ، وغير مجد فى هذا الصدد الاحتجاج بسلطة الأمة فانه لا علاقة لها بتحديد العدد كما لا علاقة لها بطريقة التعيين نفسها والا انتفت سلطة الأمة فى البـــلاد الملوكية عموما وفى مثل ايطاليا واليابان على وجه الخصوص ، والواقع أن المعين والمنتخب سواء فى تمثيل سلطة الأمة وان اختلفـا فى طريقة الدخول فى المجالس التشريعية .

حضرة زكريا نامق بك — اؤيد فكرة حضرة بدوى بك واطلب أن يكون عدد المعينين فى الدور الأول نصف المجلس وأن يكون ٢/٥ المجلس فيما بعد .

فضيلة الشيخ بخيت — قلنا أن المعينين يكونون ٣٠ عضوا من وقت أن قدرنا المجموع بثمانين والآن وقد عدلنا العدد وجعلناه بنسبة مجلس النواب أطلب بقاء النسبة الأصلية على حالها وجعل المعينـــين ٣/٨ المنتخبين وبهذا لا نكون قد خرجنا عن قرارنا الأول .

سعادة حسن عبد الرزاق باشا — اذا أردتم العدول عن العدد الثابت الذى تقرر واستبداله بنسبة أطلت أن تكون الخمس بالنسبة للاعضاء .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لما قررنا أن مجلس الشيوخ يكون من ٨٠ عضوا تعين الحكومة منهم ثلاثين كان هذا لغرض خاص وهو أن الحكومة الدستورية الحائزة لثقة الأمة يصح أن يترك الحرية فى اختيار نواب عنها فى مجلس الشيوخ لتستعين بهم على القيام بالأعمال الموكولة اليها وهذه الروح روح الثقة الكاملة يجب أن تبقى فاذا أردتم اليوم أن لا توافقوا على زيادة الأعضاء المعينين بعد أن زدتم فى عدد المجلس يجب على الأقل أن تحتفظو بالنسبة التى قررتموها وهى نسبة ال ٣/٨

حضرة عبد اللطيف المكباتى — لم نكن نلاحظ في الماضي سوي

أن عدد الثلاثين كاف ليتيسر للحكومة تمثيل الكفاءات فلا محل لزيادة هذا العدد .

حضرة على المنزلاوى بك — أؤيد فكرة بقاء العدد على ما هو عليه ولا أرى أن نظرية حضرة الهلباوى بك تتفق مع الحالة التى نحن عليها الآن والغرض من التعيين هو تكميل النقص الذى يحدثه الانتخاب فى تمثيل الكفاءات .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية بقاء العدد كما هو .

وفى صفحة ١١٥ من مجموعة المحاضر : عادت اللجنة للمناقشة فى هذا الموضوع .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قررتم فيما يتعلق بمجلس الشيوخ أن يكون عدد أعضائه نصف عدد أعضاء مجلس النواب ووضعتم للمعينين رقما ثابتا بمعنى أنه عندما يكون مجلس النواب من ٢٠٠ عضو يكون مجلس الشيوخ من ١٠٠ عضو ٣٠ منهم معينون و ٧٠ منتخبون — تقرير المبدأ بهذه الصورة فيه صعوبة عملية وتنفيذه عند الانتخاب غير ميسور لأنه كان فى مديرية من المديريات مثلا ست دوائر انتخاب تنتج سته أعضاء لمجلس النواب لا يمكننا أن نعرف بالضبط كم يلزم انتخابهم لمجلس الشيوخ لأن عندنا ٣٠ معينين فلا نعرف النسبة التى تخص كل دائرة أو كل مديرية فى عضوية مجلس الشيوخ — وسبب هذا أن عدد الثلاثين ثابت أما الجزء الانتخابى فمتغير لأنه يجب أن يكمل النصف من عدد النواب . فلأجل التفادى من هذه الصعوبة العملية وحتى لا تضطر لايجاد دوائر انتخابية خاصة لمجلس الشيوخ غير دوائر الانتخاب التى لمجلس النواب — أقترح بقاء عدد المعينين كما هو وأن يجعل عدد المنتخبين فى مجلس الشيوخ بنسبة أعضاء مجلس النواب أى الثلث مثلا .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — ولكن هذه الصعوبة تبقى موجودة إذا كانت النسبة لا تنتج عددا صحيحا فى مديرية معينة فيحسن أن يوزع عدد

الأعضاء المنتخبين على عموم القطر بغير ملاحظة النسبة الموجودة بين المديريات فيما يتعلق بعدد النواب .

حضرة على المنزلاوى بك — أطلب أن يؤجل البت فى ذلك إلى ما بعد الفراغ من وضع قانون الانتخاب .

حضرة محمد على بك — أوافق على اقتراح حضرة عبد العزيز بك وتسهيلا للعمل الانتخاب أن يكون الانتخاب لمجلس الشيوخ بنسبة واحد الى ١٨٠ ألفا من السكان .

سعادة صالح لملوم باشا — أقترح جعل عدد المعينين فى مجلس الشيوخ نصف الأعضاء فى الدور الأول وأطلب أخذ الآراء على اقتراحى .

حضرة محمود أبو النصر بك — الأصل فى التمثيل هو الانتخاب ولكن هذه القاعدة عدل عنها فى مجلس الشيوخ وتقرر وجود عدد من أعضائه بطريق التعيين ليمكن تمثيل الكفاءات التى قد يفوتها الانتخاب وبما أن الأقليات قد يفوتها الانتخاب أيضا فأقترح زيادة عدد المعينين وجعله ٣٥ حتى يمكن تمثيل الكفاءات والأقليات .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر رفض الاقتراح المقدم من سعادة صالح لملوم باشا .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — بقى اقتراح حضرة عبد العزيز بك فهمى وأطلب رفضه أيضا لأنه سبق لنا أن درسناه مرارا وكنت أظن أننا انتهينا منه . فان أصر عليه عدت الى اقتراحى السابق وهو أن يكون لكل خمسين ألفا من السكان نائب فى مجلس النواب . هو يطلب التغيير لمصلحة العمل وتحديد الدوائر فألاحظ عليه أن دوائر النواب تغير عند كل احصاء جديد والاحصاء يحصل لكل عشر سنين فهل هناك مانع من أن تعين أيضا دوائر خاصة لمجلس الشيوخ كل عشر سنين .

وحيث كانت الساعة الواحدة بعد الظهر أعلن معالى الرئيس انتهاء الجلسة على أن تستمر المناقشة فى الاقتراح فى الجلسة التالية التى تقرر أن تكون فى صباح اليوم التالى .

وأتممت اللجنة بحث هذا الاقتراح فى الجلسة التالية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أعود لاقتراحى الذى بدأت اللجنة فى بحثه فى الجلسة السابقة فأقول إن أعضاء مجلس الشيوخ قسمان قسم ثابت لا يتغير وهم الأعضاء المعينون وعددهم ثلاثون عضوا وقسم قابل للتغيير بنسبة زيادة عدد السكان وهم الأعضاء المنتخبون . فهذا القسم الأخير هو الذى يجب أن يكون بين عدده وعدد أعضاء مجلس النواب نسبة معينة ولذلك أقترح أن يكون عدد الشيوخ المنتخبين ثلث عدد أعضاء مجلس النواب . وقد اقترح حضرة محمد على بك أن يكون لكل ١٨٠ ألفا من السكان عضو منتخب فى مجلس الشيوخ ومآل الاقتراحين واحد ما دام كل ستين ألفا من السكان يمثلهم نائب بمجلس النواب . والغرض من ذلك أن تكون دوائر الانتخاب واحدة لأعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ فينتخب عن كل ثلاث دوائر من دوائر مجلس النواب عضو فى مجلس الشيوخ .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — المبدأ الذى اتفقنا عليه هو أن يكون مجموع أعضاء مجلس الشيوخ يعادل نصف أعضاء مجلس النواب وهذا مبدأ دستورى لا غبار عليه ولا داعى معه لايجاد نسبة خاصة بين أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين وأعضاء مجلس النواب . واذا كان الغرض من هذا الاقتراح جعل دوائر الانتخاب واحدة لمجلس النواب والشيوخ فلا أرى ضرورة لتوحيد الدوائر بل يمكن جعل دوائر خاصة لأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين. لأن قبول هذا الاقتراح بنقص عدد الشيوخ المنتخبين ويقتضى تعديل المبادىء ١٩ و ٢٠ و ٨٧ و ١٢٠ من المبادىء التى سبق أن قررناها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الغرض من الاقتراح جعل دوائر الانتخاب واحدة عند انتخاب النواب وانتخاب الشيوخ وفى هذا فائدة عملية لا بأس بها . والاقتراح يقتضى تعديل المبدأ ١٩ . أما المبدأ ٢٠ الذى يقضى بأن يكون فى مجلس الشيوخ ٣٠ عضوا معينا فيبقى على ما هو عليه .

حضرة توفيق دوس بك — اذا فرض وكان عدد النواب ٢١٠ فيكون عدد أعضاء مجلس الشيوخ ١٠٥ باعتبار أن مجلس الشيوخ نصف أعضاء مجلس النواب ويكون منهم ٣٠ معينين و ٧٥ منتخبين .

أما اذا قبل الاقتراح الذى يقضى بان يكون أعضاء الشيوخ المنتخبون

ثلث أعضاء النواب فيكون هددهم ٧٠ أى بانقاص ٥ عن حكم النص الأول .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — لأجل هذا الفرق أرى بقاء النص الأول على أصله ورفض الاقتراح .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — للاقتراح فائدة عملية عند اجراء الانتخاب . وهو جعل دوائر الانتخاب واحدة عند انتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ . ولنضرب لذلك مثلا مديرية عدد سكانها ٣٦٠ ألف ساكن يخصها ستة أعضاء فى مجلس النواب باعتبار كل نائب يمثل ٦٠ ألفا . فيجب تقسيم هذه المديرية الى ست دوائر كل دائرة تنتخب عضوا فى مجلس النواب . هـــذا التقسيم بعينه لو قبل الاقتراح يصلح لانتخاب أعضاء الشيوخ المنتخبين بان ينتخب كل ٣ دوائر عضوا فى مجلس الشيوخ أما النص الأول فلا يمكن تنفيذه عمليا .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — اذن يحول الاقتراح على لجنة الانتخاب لأنه من اختصاصها .

حضرة محمد على بك — لجنة الانتخاب تحتاج فى وضع مشروع قانون الانتخاب لاتباع مبدأ أساسى تقرره اللجنة العامة فى هذا الموضوع أسوة بالمبادىء التى قررتها عن أحكام قانون الانتخاب .

فضيلة الشيخ بخيت — سبق قررنا أن كل ٦٠ الفا من السكان ينتخبون عضوا فى مجلس النواب فيجب أى نقرر العدد الذى يمثله عضو منتخب فى مجلس النواب فيجب ان نقرر العدد الذى يمثله عضو منتخب فى مجلس الشيوخ وارى أن الاقتراح المقدم يكفل ذلك سواء أخذنا برأى حضرة عبد العزيز بك او حضرة محمد على بك .

حضرة توفيق دوس بك — اقترح أن يستبدل المبدآن التاسع عشر والعشرون بالنص الآتى :

« يتكون مجلس الشيوخ من ثلاثين عضوا معينين ومن أعضاء منتخبين بنسبة عضو واحد عن كل ١٨٠ الفا من السكان » .

موافقة بالأغلبية على ذلك .

مادة ٧٥ — كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفا . وكل مديرية او محافظة لا يبلغ عدد اهاليها مائة وثمانين الفا ولكن لا يقل عن تسعين الفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد اهاليها عن تسعين الفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة اخرى او بمديرية .

مادة ٧٦ — تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية او محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر في المديريات والمحافظات التي لها حق انتخاب اكثر من عضو بمجلس الشيوخ .

على انه يجوز ان يعتبر القانون عواصم المديريات التي لا يبلغ عدد اهاليها مائة وثمانين الفا ولكنه لا يقل عن تسعين الفا دائرة انتخابية مستقلة . وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الاخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الاعضاء التي لها حق انتخابهم وبتحديد الدوائر الانتخابية .

المادة ٧٥ ، ٧٦ يقابلهما:
- المادة ٢ من قانون فرنسا النظامي الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٨٨٤
- والمادة ٥٣ من دستور بلجيكا
- والمادتين ٨ ، ١٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٥٩ من دستور اليونان

قد راعى الدستور المصري في تكوين مجلس الشيوخ ما راعته أكثر الدساتير الأوربية من العمل على تكوين مجلس يختلف عن مجلس النواب — في العدد والمميزات والكفايات وشروط العضوية — فنص على أن كل مائة وثمانين ألفا أو أكثر من الأهالي ينتخبون نائبا عنهم في مجلس الشيوخ في حين اشترط ثلث هذا العدد بالنسبة لانتخاب عضو النواب .

وظاهر أن عدد السكان عرضة للزيادة و النقصان لهذا كان عدد أعضاء المجلس معرضا للتغير المستمر كل عشر سنوات (لأن احصاء السكان في مصر يجرى كل عشر سنوات) .

أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد حدد عدد الأعضاء بمائة عضو — أربعون منهم منتخبون والباقون معينون . ونصت المادة ٧٥ على أن الجدول أ الملحق بهذا الدستور — وهو جزء منه — يتضمن بيانا لتوزيع العدد المقرر انتخابه من الأعضاء بين المديريات والمحافظات . أما الدوائر الانتخابية فتحدد بقانون . ==

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٣٣ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الأولى من الفرع الأول الخاص بمجلس الشيوخ وهذا نصها :

فعدد الأعضاء طبقا لهذا الدستور محدد غير قابل للزيادة أو النقصان وقد عللت مذكرته التفسيرية ذلك فقالت « والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبته احصاء كل عشر سنين اذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الاضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتباك فى العمل ، وليست مع ذلك ضرورة لابد منها اذا روعى بقدر الامكان فى توزيع عدد الأعضاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة فى كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لاطراد التساوى فيه » .

وجاء فى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية عن هذه المواد ما يأتى : —

« أن المواد ٧٦ ، ٧٧ الخاصة بمجلس الشيوخ وكذلك المواد ٨٤ ، ٨٥ الخاصة بمجلس النواب (المذكرة تقصد المواد ٧٥ ، ٧٦ ، ٨٣ ، ٨٤) تثير الملاحظات التالية :

(١) هذه المواد تبين الدوائر الانتخابية على أساس مطلق وفى نفس الوقت تقرر النظام الانتخابى الفردى فى الدستور نفسه .

وقد يتساءل البعض عما اذا كان من المناسب أن نعطى صبغة دستوريه لطريقة الانتخاب ؟ ولتنظيم هذه الدوائر ؟

فى الواقع أن تنظيم الدوائر الانتخابية أمر صعب وهو خاضع للضرورات العملية والتغييرات الكثيرة التى يراد منها جعل هذه الدوائر الانتخابية وحدات متماثلة تماما .

ومع ذلك فان أحسن نظام انتخابى يمكن وضعه سيظل أمرا قابلا للتعديل والتغيير طبقا لمقتضيات التجارب العملية .

لهذه الاسباب يلاحظ أن معظم الدساتير الاجنبية تكتفى بتنظيم النواحى الاساسية للسلطات العامة وتترك للبرلمان مهمة وضع التفاصيل . كتحديد الدوائر الانتخابية والنظام الانتخابى .

(٢) ومن المستحسن أن لا يقرر انتخاب أعضاء الشيوخ كمبدأ دستورى — طبقا للاقتراع العام — اذ قد يراد فى المستقبل القريب أن ينتخب أعضاء مجلس الشيوخ بواسطة مجالس المديريات (على الاقل فى المديريات) — فيجب تجنب احداث تغير فى الدستور اذا اريد استعمال هذه الطريقة فى انتخاب الشيوخ .

(٣) يتشكل مجلس الشيوخ فى نفس الوقت من أعضاء معينين عددهم ثلاثين ومن أعضاء منتخبين يتغير عددهم بنسبة تغير عدد سكان القطر .

ولما كان مجلس الشيوخ مكون من طائفتين من الشيوخ فقد رأت اللجنة أنه من الضرورى أن تكون النسبة بين هاتين الطائفتين ثابته بمعنى أنه اذا تغير عدد الشيوخ المنتخبين تغير بنفس النسبة تبعا له عدد الشيوخ المعينين .

ولقد فكرت اللجنة فى أن تجعل مجلس الشيوخ مكون من عدد ثابت بحيث يحدد عدد الشيوخ المنتخبين وكذا المعينين .

وكذلك رؤى أنه اذا حدد الدستور أعضاء مجلس الشيوخ بينما يتغير مجلس النواب تبعا لتغير السكان فان الامر سيؤدى الى أضعاف أثر مجلس الشيوخ اذا ما اجتمع المجلسان فى هيئة مؤتمر .

وما دام عدد أعضاء مجلس النواب يتغير تبعا لزيادة عدد السكان فمن الضرورى تغيير عدد الشيوخ المعينين والمنتخبين لحفظ النسبة بين أعضاء مجلس النواب ومجلس الشيوخ .

واذا رجعنا للدساتير الأجنبية وجدنا أن مجلس الشيوخ الفرنسى ينتخب بواسطة لجان Colleges تتكون فى كل مديرية من ممثلى هذه المديرية فى مجلس النواب ومن أعضاء مجلس المديرية conseillers genereaux ومن أعضاء المجالس المركزية conseillers d'arrondissements ومن مندوبين عن جميع المجالس البلدية الداخلة فى حدود هذه المديرية delegués des conseils municipaux .

أما مجلس الشيوخ البلجيكى فبعضه منتخب بالاقتراع العام وبعضه بواسطة مجالس المديريات وبعضه بواسطة أعضاء المجلس نفسه بعد التثبت من صحة نيابتهم .

يؤلف مجلس الشيوخ من ثلاثين عضوا يعينهم الملك ومن أعضاء ينتخبون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب باعتبار واحد لكل مائة وثمانين ألفا من أهالى كل مديرية أو محافظة وكل مديرية أو محافظة تبقى فيها زيادة تبلغ تسعين ألفا تزداد عضوا . والمديريات والمحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا يكون لكل منها عضو .

معالى توفيق رفعت باشا — وضعنا فى قانون الانتخاب كلمة السكان وقلتم هنا الأهالى ويظهر أن غرضكم هو اخراج الأجانب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نعم المراد هم الوطنيون فقط .

معالى توفيق رفعت باشا — جعلتم لكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا عضواً واحداً مع أنه لا توجد مديرية أو محافظة يقل سكانها عن ١٨٠ ألفا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ربما تنشأ مديريات أخرى فى المستقبل فينطبق عليها النص .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان كان لهذا مبرر لمجلس النواب فلا مبرر له بالنسبة لمجلس الشيوخ . والمحافظات الصغيرة تضاف الى ما يجاورها .

حضرة على ماهر بك — أقترح أن يحذف من النص العبارة الأخيرة من المادة ابتداء من (وكل مديرية أو محافظة) وينص على أن التفصيل يرجع فيه الى قانون الانتخاب .

حضرة محمود أبو النصر بك — هذه مسألة دستورية يجب النص عليها فى الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يظهر أن نصنا ونص لجنة الانتخاب لا يتعارضان الا فى صورة واحدة وهى أن يبقى كسر بعد الكسر الذى اختص به البندر فهل يزاد نائب آخر بسبب هذا الكسر أم لا .

وهذا أمر يحتاج للتفكر ويحسن أن يترك نص المادة على حاله مؤقتاً حتى نأخذ فى مناقشة قانون الانتخاب .

(موافقة عامة)

وفى صفحة ١٨٥ من مجموعة المحاضر . أثار أحد الأعضاء المناقشة فى هذا الموضوع .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — بحسب ما قررناه فى مشروع قانون الانتخاب فيما يتعلق بتوزيع أهالى المديريات والمحافظات على دوائر الانتخاب يلزمنا اعادة النظر فيما تقرر فى مشروع الدستور فنى فرع مجلس الشيوخ تنص المادة الأولى على أن (المديريات والمحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفا يكون لكل منهما عضو) — وقد قررنا فى قانون الانتخاب أو المحافظة التى لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا لا يكون لها حق فى عضو فى مجلس النواب والتى لا يبلغ عدد أهاليها تسعين الفا لا يكون لها حق فى عضو فى مجلس الشيوخ — فلامكان العمل بما يراد وضعه فى قانون الانتخاب يجب فتح الباب لذلك فى الدستور واقترح ان يضاف الى المادة الأولى من فرع مجلس الشيوخ ما يأتى : فاذا لم يبلغ عدد أهالى محافظة تسعين الفا ضمت فيما يختص بالانتخاب الى أقرب جهة بحسب ما يقرره قانون الانتخاب) — وكذلك فى فرع مجلس النواب أقترح أن يضاف الى المادة الأولى : (فاذا لم يبلغ عدد أهالى محافظة ثلاثين الفا ضمت فيما يختص بالانتخاب الى اقرب جهة بحسب ما يقرره قانون الانتخاب) .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ١٨٧ فى مجموعة المحاضر أقرت اللجنة التعديل التالى :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وكذلك تعدل المادة الأولى من فرع مجلس الشيوخ بأن يحذف منها الفقرة التى تقررت اضافتها اليها فى جلسة الأمس وهى (فاذا لم يبلغ عدد أهالى محافظة تسعين ألفا ضمت فيما يختص بالانتخاب الى أقرب جهة بحسب ما يقرره قانون الانتخاب) وأن يوضع مكانها العبارة الآتية (والقانون ينظم كيفية تمثيل المحافظات التى ينقص عدد أهاليها عن تسعين ألفا وله أن يعتبر عواصم المديريات التى يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفا فأكثر وحدة انتخابية مستقلة وأن يضع فى هذه الحالة ما يناسب من الأحكام) .

فوافقت الهيئة على ذلك .

مادة ٧٧ — يشترط فى عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن اربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — ما السن الذى يشترط لعضوية مجلس الشيوخ وكم تكون مدة العضوية .

تقرر بالاجماع أن يكون أدنى السن أربعين سنة وأن تكون مدة العضوية عشر سنين .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٢٨ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الحادى والعشرون ونصه :

يكون عمر العضو فى مجلس الشيوخ أربعين سنة على الأقل ، وأن تكون مدة العضوية عشر سنين .

موافقة عامة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى — أرى أن يشــترط فيمن ينتخب

المادة (٧٨) يقابلها:
- المادة ٤ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٨٨٤
- والمادة ٥٦ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٣ من دستور ايطاليا
- والمادة ٦٨ من دستور رومانيا
- والمادة ٣٤ ، ٣٥ من دستور الدانمرك
- والمادة ١٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا

اختلف أعضاء لجنة الدستور عند تقرير سن عضو الشيوخ — فاقترح البعض أن يكون سن العضو ٣٥ سنة ولكن الأغلبية اتفقت على رفعه الى ٤٠ سنة ليكون العضو أوسع خبرة كما أ كثر تجارب كما اقترح البعض أن ينص فى الدستور على شرط إحسان القراءة والكتابة ولكن استقر الرأى على عدم لياقة النص على مثل هذا الشرط فى صلب الدستور وأن يترك ذلك لقانون الانتخاب وبالفعل ورد هذا الشرط بقانون الانتخاب (مادة ٥٥) .

ويلاحظ أن مبدأ اختلاف سن عضو الشيوخ عن عضو النواب متبع فى أ كثر الدساتير الاوربية — ففى بلجيكا سن عضو =

أو يعين فى مجلس الشيوخ احسان القراءة والكتابة أسوة بمجلس النواب .

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق على ذلك .

حضرة محمود أبو النصر بك — انما ينتخب مجلس الشيوخ من طبقات معينة ، وانتخابهم يكون بثلاث درجات ، ثم هم بعد ذلك صفوة الأمة وخلاصة ذوى الرأى والعلم والحسب فيها ، فأى فضيحة أبلغ من أن نشترط فى هؤلاء احسان القراءة والكتابة ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اننا انما نتحرى المصلحة أولا ولا نغفل الأمر الواقع ، ولقد أعرف بالذات من كبار أرباب المقامات فى مصر ومن الذين يسهل انتخابهم لمجلس الشيوخ من لا يقرأون ولا يكتبون بل ولا يعرفون اللغة العربية لغة البلد الذى يتحدثون بحكم النيابة عنه فى مجلس الشيوخ .

حضرة محمود أبو النصر بك — لست أجيز دخول مجلس الشيوخ للأميين وانما أضن بكرامة أمتى أن ينص فى دستورها على أنه من المقدر فى أخص طبقاتها الأمية ، فى حين يمكننا الجمع بين الشرط المبتغى ودفع هذه المخزية ، بأن نكتفى بالنص على ذلك فى المحضر على أن هذا الشرط مفروض ضمنا وأن لمجلس الشيوخ أن يلغى عضوية من لا يحسن القراءة والكتابة .

وفى صفحة ١٣٤ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

« يشترط فى عضو مجلس الشيوخ أن يكون بالغا من السن أربعين سنة على الأقل » .

(موافقة عامة) .

= مجلس النواب ٢٥ سنة — وسن عضو الشيوخ ٤٠ سنة وفى رومانيا سن عضو النواب ٢٥ سنة وسن عضو الشيوخ ٤٠ أيضا . وفى تشيكوسلوفاكيا سن عضو النواب ٣٠ سنة وسن عضو الشيوخ ٤٥ وفى ايطاليا سن عضو النواب ٣٠ وسن عضو الشيوخ ٤٠ بل ان الدساتير (ومنها الدستور المصرى) قد ميزت بين ناخب عضو النواب وناخب عضو الشيوخ — فقد اشترط قانون الانتخاب أن لا يقل سن ناخب عضو النواب عن ٢١ سنة فى حين استلزم أن لا يقل سن ناخب عضو الشيوخ عن ٢٥ سنة — كما اشترط دستور تشيكوسلوفاكيا أن يكون سن الناخب لعضوية مجلس النواب ٢١ سنة ولمجلس الشيوخ ٢٦ سنة .

مادة ٧٨ — يشترط فى عضو مجلس الشيوخ منتخبا أو معينا أن يكون من احدى الطبقات الآتية :

أولا — الوزراء ، الممثلون السياسيون ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا — سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

ثانيا — كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن الف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة . وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها .

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤ فى مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — انى أعرض على الهيئة رأيى فى الطبقات التى يختار منها أعضاء مجلس الشيوخ (أولا) الأمراء (ثانيا) الوزراء (ثالثا) رؤساء مجلس النواب (رابعاً) هيئة كبار العلماء والرؤساء الروحيون (خامسا) وكلاء

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٤ أغسطس سنة ١٩٢٦ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الطعون عن فقدان عضو للنصاب المالى الذى

المادة (٧٨) تقابلها:
- المادة ٦ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٨٨٤
- والمادة ٥٦ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٣ من دستور ايطاليا
- والمادة ٣٦ من دستور الدانمرك
- والمادة ٥٩ من دستور اليونان

رأت لجنة وضع المبادىء العامة للدستور المصرى أن يتكون مجلس الشيوخ من طبقات معينة من الشعب سواء فى ذلك المعينين أو المنتخبين ولم تكن اللجنة مبتدعة فى هذا فقد جرت عادة الأمم الدستورية على وضع نظام خاص بالمجلس الثانى يلاحظ فيه عادة تاريخ

الوزارات (سادسا) رؤساء محكمة الاستئناف والنواب العموميون (سابعا) مستشارو الاستئناف (ثامنا) رؤساء المصالح العامة الذين شغلوا تلك المراكز خمس سنين على الأقل (تاسعا) كبار الضباط من رتبة لواء فصاعدا (عاشرا) النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة (حادى عشر) كبار الملاك الذين يؤيدون ضريبة لا تقل عن ثلثمائة جنيه فى العام (ثانى عشر) كبار التجار وكبار رجال الصناعة وكبار أصحاب المهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف جنيه وقد تقرر تأجيل المناقشة فى ذلك الى جلسة أخرى .

جاء به ه واللجنة لم تر الأخذ فى توفر النصاب المالى لا بالمصرف ولا ببناء المنزل ولا باقتناء الكتب ولا بأنه ضمن أعضاء بعض الشركات لأن كلا من ذلك لو صح لا يدل مطلقا على توفر النصاب عنده » .

= الأمة وحالتها الاجتماعية وتطورها السياسى — فمجلس اللوردات فى انجلترا يجلس فيه أشخاص من طبقة الأشراف القديمة ويرجع تكوينه الى أسباب تاريخيه — كما أن مجلس شيوخ اليابان مكون من أفراد العائلة المالكة والأشراف — فى حين أن مجلس الشيوخ الفرنسى كله منتخب — وكذلك مجلس الشيوخ البلجيكى مع اشتراط أن يدفع العضو ضريبة قدرها ١٢٠٠ فرنك أو أن يكون مالكا أو صاحب حق انتفاع بعقار فى بلجيكا ايراده ١٢٠٠٠ فرنك فى السنة . أمام هذا التباين فى تكوين مجالس الشيوخ فى العالم وأمام حالة البلاد الاجتماعية فضلت اللجنة أن تسلك سبيلا وسطا فرأت أولا أن تجعل جزءاً منه معين — هم الأقلية — على أن تكون الأغلبية منتخبة مع قصر هذا الحق فى الحالتين على طوائف معينة هى فى الواقع أوسع الطوائف مصلحة مادية وأدبية فى البلاد .

وبهذا أصبح مجلس الشيوخ — بحق — موازن لمجلس النواب موازنة يستقيم بها التشريع ويؤمن معها العثار . ومن الشروط التى أثارت جدلا أثناء العمل فى تحققها أو عدم تحققها شرط الدخل السنوى وطريقة تقديره .

ففى سنة ١٩٢٧ وافق مجلس الشيوخ على « أن الدستور لا يحتم أن يكون دخل المشتغلين بالمهن الحرة مبلغ ١٥٠٠ جنيه على الأقل من عملهم فى تلك المهن فقط بل يسوغ أن يضم الى ما يدخل اليهم من اشتغالهم بالمهن المذكورة ما عساه أن يصل الى أيديهم من ايراد أملاك أو عقارات أو موارد أخرى وذلك للأسباب الآتية :

أولا : بالرجوع الى محاضر أعمال لجنة الدستور تبين مما جاء بالصفحات ٢٨ و٢٩ و١٣٤ أن اللجنة اعتبرت وقت نظرها اشتراط هذا النصاب أن يدخل فيه ما عساه أن يكون للعضو المنتخب من الايراد من موارد أخرى خلاف ما يدخل اليه من المهنة التى يشتغل بها.

ثانيا : ان نص المادة ٧٨ من الدستور فى هذا الصدد لا يمكن معه تحتيم أن يكون مبلغ الـ ١٥٠٠ جنيه بالنسبة للمشتغلين بالمهن الحرة هو من مهنتهم دون سواه .

ثالثا : أن النص الفرنسى للمادة المذكورة واضح جدا وهو يؤيد تسويغ اضافة الايرادات الخاصة المشتغلين بالمهن الحرة الى ايرادهم من مهنتهم .

كذلك ثار البحث حول المقصود من عبارة « موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا » : فرأى البعض أن المقصود بها موظفى الحكومة الذين هم فى درجة مدير عام أو فى درجة أعلى منها وأن المقصود بعبارة مدير عام فى الدستور وقانون الانتخاب هم مديرو المصالح المستقلة فى ادارتها كمدير عموم الجمارك والبوستة والسكك الحديدية وما شاكلها .

ورأت لجنة الطعون بمجلس الشيوخ أن هذه العبارة تشمل أيضا كل موظف تكون درجته من درجة مدير عام فصاعدا .

وبالرجوع الى نظام تعديل الدرجات الذى صدق عليه مجلس الوزراء بجلسة ١٥ أبريل سنة ١٩٢٣ (أى قبل صدور الدستور) والى ميزانيات الحكومة فى السنوات السابقة يتبين : أولا ان مديرى العموم فى المصالح قد جعلت درجاتهم فى الدرجة الأولى الادارية بأقسامها الثلاثة (ا) و(ب) و(ج) فبعضهم كمدير عام مصلحة الطرق والكبارى بوزارة المواصلات وضع فى الدرجة الأولى حرف (ج) التى مربوطها من ١٢٠٠ الى ١٣٦٠ جنيها وبعضهم كمدير عام مصلحة التنظيم بوزارة الأشغال وضع فى الدرجة الأولى حرف (ب) التى راتبها من ١٢٠٠ الى ١٥٠٠ جنيه والبعض الآخر كمدير عام مصلحة البوستة بوزارة المواصلات وضع فى الدرجة الأولى حرف (ا) التى مربوطها من ١٢٠٠ الى ١٦٠٠ جنيه، =

وفى جلسة ٢١ يناير سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الطعون الذى ورد به « رأت اللجنة أن الدستور لا يحتم أن يكون دخل المشتغلين بالمهن الحرة مبلغ ١٥٠٠ جنيه على الأقل

وفى الجلسة التالية عادت الهيئة لبحث هذا الموضوع .

دولة الرئيس — نريد أن نبحث فى الطوائف التى عرضتها أمس ليختار منها أعضاء مجلس الشيوخ المعينون وبعد هذا ننظر فى شروط الأعضاء المنتخبين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى ترك هذا البحث للجنة التى ستكلف بوضع قانون الانتخاب لأنه ليس بيننا على ما أظن من هو مستعد لفحص هذه المسألة وهى تحتاج الى عناية ومراجعة لنظائرها فى القوانين

= ثانيا — ان مديرى الأقاليم جعلت درجاتهم كالآتى :

(١) مدير الغربية وأسيوط ومحافظا مصر والاسكندرية — الدرجة الأولى حرف (أ) التى مربوطها من ١٢٠٠ جنيه الى ١٦٠٠ جنيه .

(٢) باقى مديرى مديريات الدرجة الأولى ومحافظ القنال — الدرجة الأولى حرف (ب) التى مربوطها ١٢٠٠ جنيه الى ١٥٠٠ جنيه .

(٣) مديرو المديريات من الدرجة الثانية — الدرجة الأولى حرف (ج) التى مربوطها من ١٢٠٠ جنيه الى ١٣٦٠ جنيه .

(٤) مديرو الدرجة الثالثة ومحافظ السويس — الدرجة الثانية التى مربوطها من ٩٠٠ الى ١١٤٠ جنيها .

وبناء على ذلك يكون المديرون بمديريات الدرجة الثانية والمديرون بمديريات الدرجة الاولى ومحافظو مصر والاسكندرية والقنال هم فى درجة مدير عام .

يؤيد ذلك ان « كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا » — وهم احدى الطوائف المنصوص عليها فى المادة ٧٨ — لا يتعدى مربوط درجة اللواء منهم ١٢٠٠ جنيه فى السنة أى ما يوازى أول مربوط للـ[illegible]ـات المختلفة التى وضع فيها المديرون لمديريات الدرجتين الثانية والأولى ومحافظو مصر والاسكندرية والقنال .

ومن الطبقات التى اشتد حولها الخلاف أيضاً — طبقة كبار العلماء :

فقد رأى البعض أن المقصود بعبارة « كبار العلماء » « هيئة كبار العلماء » وهى الهيئة المحصورة العدد المعلومة الأعضاء .

واستندوا فى رأيهم هذا على ما يأتى : —

(١) أنه لم يرد فى قانون الازهر والمعاهد الدينية ذكر لكبار العلماء الا عند التكلم على تلك الهيئة .

(٢) ان الشارع عند ما حدد الطبقات التى يختار من بينها أعضاء المجلس بالانتخاب أو التعيين أراد أن يكون العضو من أرقى طبقات كل فئة وفصل ذلك فى المادة ٧٨ من الدستور ومن غير المعقول أن تكون الرغبة متجهة لغير أكبر هيئة للعلماء وهى هيئة كبارهم .

(٣) ان القول بوجود فئة أخرى خلاف هيئة كبار العلماء تسمى كبار العلماء يعد تشريعا لا مسوغ له فى القوانين الخاصة بالأزهر — الحديثة والقديمة — ويؤيد ذلك ما ورد فى كثير من مواد قانون الازهر عند التعبير عن هيئة كبار العلماء بعبارة « كبار العلماء » دون لفظ « هيئة » مثال ذلك مادة ٢٣ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ .

(٤) ان عبارة النص الفرنسى للدستور تؤيد هذا الرأى .

ورأى البعض الآخر أن لفظ كبار العلماء الوارد بالدستور وقانون الانتخاب أوسع دائرة من « هيئة كبار العلماء » واستدلوا على ذلك بما يأتى : —

أولا : ما جاء بمحاضر أعمال لجنة وضع المبادىء العامة — فى محضر ٢١ أبريل سنة ١٩٢٢ أنه كان قد ورد فى أصل المشروع عبارة هيئة كبار العلماء ولكن كلمة هيئة حذفت بعد ذلك بناء على اقتراح أحد حضرات الأعضاء وموافقة اللجنة حتى يتسنى انتخاب العلماء ممن يكونون قد شغلوا مراكز عالية فى القضاء كرئيس المحكمة العليا الشرعية أو أعضائها ولم يكونوا من هيئة كبار العلماء. =

من عملهم فى تلك المهن فقط بل يسوغ أن يضم الى ما يدخل اليهم من اشتغالهم بالمهن المذكورة ما عساه أن يصل إلى أيديهم من ايراد أملاك أو عقارات أو موارد أخرى .

الأخرى وقد يفوتنا ذكر بعض الطوائف التى يحسن ذكرها .

حضرة محمود أبو النصر بك — اذا بدا لنا بعد النظر فى هذه الطوائف أنه فاتنا شىء ففى الامكان استدراكه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب النظر فيما هو موجود أولا ثم فيما عداه .

دولة الرئيس — هذه الطوائف التى اقترحتها هى التى يصح الابتداء بالنظر فيها فاذا كان لعبد اللطيف بك اعتراض على طائفة منها فليبده حتى اذا رأت

= ثانيا : أنه لما حصلت المناقشة فى المادة ٦٦ من قانون الانتخاب الحالى أمام مجلس الشيوخ بجلسة ١٠ يوليه سنة ١٩٢٦ ذكر مقرر لجنة الامور الداخلية فى سبيل الرد على استفسار من أحد حضرات الاعضاء عن المقصود بعبارة « كبار العلماء » الواردة فى المادة المذكورة . « ان المقصود كبار العلماء مطلقا » .

ثالثا : ان حصر عضوية مجلس الشيوخ فى هيئة كبار العلماء عند الانتخاب أو التعيين منهم يعد حرمانا لمن عدا أعضائها من كبار العلماء الذين يكونون أهلا لعضوية المجلس ولم يدخلوا ضمن تلك الهيئة . وان من القواعد المقررة أن لا يكون الحرمان الا بنص .

وفى سنة ١٩٢٧ رأت لجنة الطعون بمجلس الشيوخ أن لا تترك الامر بدون ضابط فقررت أن أهم ما يجب توفره فى العالم ليكون من كبار العلماء هو ما يأتى : —

أولا : أن يكون قد درّس فى الازهر والمعاهد الاخرى (بعد نواله شهادة العالمية) مدة أقلها عشر سنين .

ثانيا : أن يكون معروفا بالورع والتقوى وليس فى ماضيه ما يشين — أما الشرط المتعلق بالسن فغير محتاج اليه مع تحديد سن العضو بالمجلس فى الدستور وقانون الانتخاب وأما التأليف وما يتعلق به فلا يلزم توفره فى تحقق ذلك الوصف لأن القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ أباح تشكيل هيئة كبار العلماء مع عدم مراعاة شروط المادة (١٠٧) منه . ومن شكلت منهم هذه الهيئة لأول مرة لاشك من كبار العلماء .

واستندت أغلبية اللجنة فى رأيها هذا على ما يأتى :

أولا : ان كبار العلماء ليس لهم ضابط يصح الرجوع اليه فى القوانين السابقة على القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ رغم تعريفهم فى قانون بدل الكساوى لانه تعريف غير مميز .

ثانيا : ان الشروط التى وضعت فى المادة (١٠٧) من قانون سنة ١٩١١ ليست مشروطة لكبار العلماء بحيث يمكن للانسان أن يجزم بأن من لم تتحقق فيه تلك الشروط لا يعد من كبار العلماء . بدليل النص فى القانون على عدم مراعاتها عند تأليف هيئة كبار العلماء لأول مرة .

ثالثا : ان المطلع على القوانين السابق ذكرها قديما وحديثا يجزم تماما بأن التدريس فى المعاهد الدينية قد وضع أساسا فى كل أمر هام يتعلق بالعلماء حتى ما لا يصل فى الأهمية الى عضوية مجلس الشيوخ وذلك لما يأتى : —

(١) ان الأمر العالى الصادر فى ٢٩ يونيه سنة ١٨٩٥ المذكور الذى فيه تعريف أكابر العلماء جاء فيه أنهم الذين حازوا الأقدمية فى العلم والتدريس .

(٢) ان المادة (١٩) من ذلك القانون نصت على أن استحقاق المرتبات العلمية مشروط بالمواظبة على تدريس علم من العلوم المشروط تدريسها بالأزهر .

(٣) لما تعرّض هذا القانون للمدرسين من الموظفين شرط فى استحقاقهم للرتب العلمى تدريسهم فى الجامع الأزهر . =

اللجنة حذفها فعلت ولا مانع من أن يزاد عليها فيما بعد .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب من الآن اخراج طائفة البرنسات لأننا فى بلاد شرقية يتأثر فيها الناس بالألقاب والمراتب ونحن نريد أن ننمى روح الديموقراطية والحرية فلا يجوز أن ندخل فى المجالس النيابية العناصر التى لها تأثير على نفوس الناس وقد منع الأمراء من الانتظام من المجالس التشريعية فى دساتير كثيرة .

وفى جلسة ١٤ فبراير سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الحقانية عن الاقتراح المقدم من أحد الأعضاء بتعديل العبارة الأخيرة

= (٤) ولما تعرض أيضا للجمع بين المرتبات العلمية ومرتبات الوظيفة فى المادة (٢٨) من القانون السالف الذكر لم يستثن الا الموظف الذى يدرس علما من علوم الأزهر فى القاهرة مع المواظبة .

(٥) لما لم يوصف أعضاء لجنة الامتحان فى الأمر الذى صدر فى أول يونيه سنة ١٨٩٦ بأنهم من كبار العلماء كنوابقه من القوانين نص فى المادة (٤٠) منه على وصفهم (بالمدرسين) .

(٦) لما أريد فى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ وضع شروط لمن يعين من مشايخ المعاهد ووكلائهم شرط توفر ما هو مدون بالمادة (١٥) منه التى تنص على أن يكون قد درس عشر سنوات .

(٧) ان المادة ١٠٧ من قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ لما عدلت بالقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٠ نص فى الأصل على شرط التدريس مدة عشر سنوات .

(٨) ان لائحة كسى التشريف جعلت التدريس لنوال الكسوة شرطا أساسيا ولما جعلتها لغيرهم من العلماء الموظفين شرطت شروطا خاصة بهم .

(٩) أن لائحة الامتحانات التى وضعها مجلس الازهر الأعلى بتاريخ ١٤ مارس سنة ١٩١٤ نصت على الشروط التى تراعى فيمن يختار للامتحان من العلماء وجعلت فيها التدريس ثمان سنوات .

فمن هذا كله يتعين أن يكون أول شرط يشترط لتحقق وصف كبار العلماء أن يكون العالم قد درس فى الازهر مدة أقلها عشر سنوات كما ذكر .

واما شرط الورع والتقوى وخلو الماضى مما يشين فلا يصح أن يهمل فى طبقة كبار العلماء الذين هم من رجال الدين .

وقد رأت اللجنة أن صدور الأمر الكريم بتعيين شخص بمجلس ادارة الأزهر تطبيقا على المادة (٨) من قانون ٥ مارس سنة ١٩٢٨ التى نصت على تشكيل ذلك المجلس من اكابر العلماء لا يكسبه صفة أنه من اكابر العلماء — لانه لم يكن الغرض منه اكساب الصفة والا لكان المرسوم القاضى بتعيينه عضوا فى مجلس الشيوخ بالتطبيق على الدستور وقانون الانتخاب مانعاً من النظر فى الطعن فيه وعليه لا يصح الاعتماد على ذلك الأمر فى اكساب الصفة لانه تطبيق لا يتفق مع الواقع فلا يكون صحيحا .

وقد يتساءل البعض هل عضو مجلس الشيوخ الذى صحت عضويته اذا طعن عليه بعد ثبوت العضوية لسبب ما يكون هو المكلف بتقديم الدليل على نفس ما اسند اليه كما هى الحالة عند تقديم الدليل على صحة النيابة أو أنه لا يكلف بذلك ويبقى حقه فى العضوية محفوظا الى أن يقدم الدليل على صحة الطعن ؟

للجواب على ذلك نقول أن الطعن بفقد العضوية هو فى الواقع تبليغ للمجلس بأن عضوا معينا أصبح فاقد للصفات التى يشترطها الدستور فى العضو فيحرك المجلس « دعوى تصحيح النيابة » — ان صح لنا أن نسميها كذلك — بل ان تحريك هذه الدعوى جائز للمجلس فى كل الأوقات ومن تلقاء نفسه .

وعلى العضو المطعون عليه أن يسارع إلى تقديم الأدلة المثبتة لبقاء شروط عضويته وأن يثبت توفرها فيه — والبينة دائما على المثبت لا على النافى — ومن الصعب بل قد يستحيل على الطاعن اثبات أن المحامى أو المهندس لا يكتسب فى العام ألفا وخمسماية جنيه . =

من المادة ٧٨ من الدستور بشأن النصاب المالى لعضو الشيوخ عن شبه جزيرة سيناء أسوة بعضو الشيوخ عن أسوان . ورأى المجلس إرجاء هذا التعـــديل فى الدستور الى المستقبل عند وجود سبب يدعو الى تنقيح آخر فى الدستور .

وفى جلسة ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٧ :

وافق مجلس الشيوخ على أن المراد بعبـــارة « موظفى الحكومة من درجة مدير عام فما فوق » الواردة بالمادة ٧٨ من الدستور تشمل الموظفين الذين يشغلون وظائف تكون درجتها من درجة مدير عام فصاعدا — ولذلك يمكن تعيين أو انتخاب

دولة الرئيس — هذا فى فرنسا لأن العائلة الملوكية محرومة من كثير من الامتيازات وأما عندنا فالأمراء ملتهبون ديموقراطية على ما أرى وليس من الانصاف حرمانهم لأنهم مصريون كغيرهم من الأفراد .

معالى رفعت باشا — مجلس الشيوخ سيؤلف من مجموعة راقية لا يسهل التأثير فيها بهذا القدر .

حضرة محمد على بك — الأمراء فى اليابان يقبلون فى مجلس الشيوخ .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — لست أرى فى طلب المكباتى بك فائدة عملية لأن حرمانهم من عضوية مجلس الشيوخ بوصف كونهم أمراء لا يمنع من دخولهم بطريق الانتخاب بوصف كونهم من كبار الملاك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى وجوب النص على عدم دخولهم فى مجلس الشيوخ من أى طريق .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — هذا غير مقبول .

دولة الرئيس — هذا تحديد لهم فى مصريتهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد كنت أرى رأى المكباتى بك ولكننى الآن بعد التفكير أخالفه فى الرأى لأنهم اذا منعوا بوصف كونهم أمراء فلا يمكن منعهم بوصف كونهم أعيانا وملاكا والا فقد حرمناهم من مصريتهم وحقوقهم السياسية .

دولة الرئيس — أرى أنه يكفى النص على منعهم من دخول الوزارة

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذن فليمنعوا أيضا من دخول

= هذا ولو أن مرسوم التعيين يعتبر قرينة قوية على توافر شروط العضوية الا أن الحكومة لا تحقق عادة شروط العضوية فى العضو المعين فهى لا تسأله عن دخله مثلا قبل أن تعينه .

وهناك رأى مرجوح يقول بأن الصفة التى لبسها العضو وهى صفة العضوية التى أصبحت حقا له بقوة الحالة الثابتة Situation acquise تنتج حتما نتيجة واحدة هى أن يبقى هذا الحق محفوظا — فلا يتحرك العضو من مكانه ولا يكلف بتقديم دليل حتى يقوم الدليـــل على تبدل حالته .

وقد يتساءل البعض عن حكم العضو الذى يثبت للمجلس أن شروط العضوية لم تتوفر فيه الا بعد تعيينه أو انتخابه عضوا بالمجلس ؟

للجواب على ذلك نقول أن القاعدة العامة المعروفة « الباطل لا تلحقه الاجازة » يجب أن نطبقها فالعضو الذى عين على أنه من هيئة كبار العلمـــاء ولم يدخل هذه الهيئة الا بعد تعيينه يكون تعيينه قد وقع باطل ولا يمكن تصحيحه — وكذلك العضو الذى كان دخله وقت تعيينه أقل من ١٥٠٠ جنيه ثم ارتفع دخله بعد تعيينه الى هذا القدر بل وجاوزه — تكون عضويته باطلة من أساسها ويتعين قبول الطعن فيه .

مجلس الشيوخ اذ لا فرق بين الحالتين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الفرق كبير لأن الوزير يحمل عبء المسئولية السياسية أما عضو مجلس الشيوخ فهو جزء من هيئة كبيرة العدد ولا مسئولية عليه .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أى تأثير يخشى أن يكون للأمراء فى أعضاء مجلس الشيوخ وأن البلد والحمد لله قد اصبح فيه من قوة العقيدة واحترام النفس ما لا يكون معه خوف مما يخامر عبد اللطيف بك وكثيرا ما تألفت جمعيات فيها امراء وانتخب للرياسة غيرهم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان للأمراء مركزا خاصا لاتصالهم بالعرش ولهذا ارى ان الأسباب التى تمنع من دخولهم الوزارة تقضى ايضا بمنعهم من عضوية المجالس التشريعية .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — ان الغرض من ابعاد الأمراء عن الوزارة هو استدامة حسن العلائق بين الأمة والبيت المالك لان الوزير يحمل اعباء مسئولية كبيرة ولا يجوز ان يحمل هذه المسئولية امير من الأمراء خوفا من تحرج المركز ولكن اى حرج فى دخول الأمير فى مجلس الشيوخ وانه لن يكون له من الأمر اكثر مما لسائر اعضاء المجلس . ان امراءنا يشاركوننا فى كثير من اعمالنا الحيوية فهل يليق ان نبعدهم عنا فى وقت ننشىء فيه نظاما جديدا اساسه المساواة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — حياة النظامات النيابية ملحوظ فيها على مدى الزمن ان تكون حياة احزاب وسيأتى يوم يكون فيه بمصر احزاب ويغلب ان يكون لحزب واحد الغالبية فى المجلسين وقد يقع لأحد الامراء ان يكون رئيسا لحزب المعارضة والجمع بين الامارة ورياسة المعارضة يؤدى إلى حرج لا يقل عن الحرج الذى خشيه هلباوى بك فى حالة الوزارة .

حضرة محمد على بك — هذا الحرج أيضا يقع عند انتخابهم فكان اللازم أن يمنعوا أيضا من الانتخاب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن نمشى خطوة خطوة على اننا إذا حذفنا اسماءهم من التعيين فقد يتبع ذلك حرمانهم من الاشتراك فى الانتخاب

الموظف الذى يشغل أو كان يشغل وظيفة مدير باحدى المديريات من الدرجتين الأولى والثانية أو وظيفة محافظ بمحافظات مصر والاسكندرية والقنال .

وفى جلسة ١٤ مارس سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على تقرير لجنة الطعون عن الطعن المقدم ضد أحد الأعضاء بسقوط العضوية عنه لعدم توفر الشروط اللازمة لاعتباره من كبار العلماء وقد جاء بهذا التقرير . ان التدريس شرط أساسى فى اعتبار العالم من كبار العلماء وأن العضو المطعون عليه لم يتحقق فيه تعريف أكابر العلماء الوارد بالمادة الثانية من قانون ٢٩ يونيه سنة ١٨٩٦ الذى نص على أنهم هم الذين حازوا الأقدمية فى العلم والتدريس مع الشهرة بالفضل والتحقيق وارتفاع الصيت بين العلماء والطلاب (راجع نص التقرير صفحة ١٠٤ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى منعهم من الانتخاب ومن التعيين .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية اجازة تعيين الأمراء .

معالى يحيى باشا — أرى ألا يذكر فى المحضر أننا تخوفنا من تأثير الأمراء فان فى هذا حطة للأمة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أريد أن أحط من قدر الأمة ولكن مقام التشريع يباح فيه ابداء جميع الأسباب التى تدعو اليه .

دولة الرئيس — هل هناك معارضة فى سائر الطبقات .

تقرر بالاجماع عدم المعارضة فى سائر الطبقات .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أما وقد ذكر رؤساء المصالح ومستشارو محكمة الاستئناف فليذكر أيضا بالنص نقباء المحامين .

دولة الرئيس — لا مانع عندى ولتؤخذ الآراء .

حضرة على بك المنزلاوى — وهل يدخل نقباء المحامين الشرعيين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نعم يدخل نقباء المحامين الشرعيين أيضا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أعارض فى ذكر نقباء المحامين لأنه لا معنى لتمثيل نقابة المحامين دون سائر النقابات .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — أقترح أن يذكر فى النص نقباء المحامين ونقباء المهن الحرة الأخرى التى تنشأ لها نقابات بأمر رسمى .

دولة الرئيس — أوافق على ذلك وأطلب رأى الهيئة .

حضرة زكريا نامق بك — الخطر كبير اذا ذكرنا النقابات الأخرى فهنالك نقابات من أنواع شتى وللعمال الآن نقابات وقد يحول تشريعنا هذا دون اعتراف الحكومة بنقابات أخرى حتى لا يكون نقباؤها أهلا للتعيين فى مجلس الشيوخ فيحسن أن يقصر النص الآن على نقباء المحامين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أرى محلا لتخصيص نقباء المحامين بالذكر فان لكثير من الطوائف الأخرى نقابات. ولن يمضى كبير زمن حتى تنشأ نقابات أخرى وتشريعنا يجب أن ننظر فيه الى حاجات القطر الحاضرة

والمستقبلة فاذا خصصنا بالذكر فريقا دون فريق كان تشريعنا مقصورا على الحاضر ولكنه لا يفيد المستقبل ولهذا أقترح عدم النص على نقباء المحامين اكتفاء بأن ينص على كبار المحامين فانه يضمن للنقباء التعيين من طريق المال .

حضرة محمود أبو النصر بك — نحن بصدد تشكيل مجلس تشريعى يراد أن نجمع فيه الاخصائيين من رجال القانون والمفروض أن نقباء المحامين من أكفأ رجال القانون ولهم ميزة خاصة على نقباء الهيئات الأخرى فلا محل لاستنكار تمييزهم .

حضرة عبد الحميد بك مصطفى — عدلت عن رأيى وأرى قصر النص على نقابة المحامين فقط ولكن يحسن أن يذكر فى التقرير تقليل قصر النص عليهم وهو أن نقابة المحامين هى النقابة الوحيدة المؤسسة بطريقة رسمية والتى لها نظام مقرر .

حضرة عبد الحميد بك بدوى — التضييق فى هذا لا بأس به واذا نص على نقابة المحامين فلأنها نقابة قديمة أما فكرة نقابة مهندسين فغير ميسورة لأن أكثرهم موظفون والأطباء يلاقون صعوبة فى تأسيس نقابة بالمعنى المفهوم فى نقابة المحامين لدخول كثير من الأجانب بينهم فافراد نقباء المحامين بالذكر له محل ومن مميزاته أنه يحدد مهمة الحكومة ويسهل لها اختيار من ترى اختياره من المحامين .

حضرة محمد على بك — رأيى أن ينص على نقباء المحامين ولكن يجب أن تتخير نصا لا يجرح الطوائف الأخرى .

حضرة عبد العزيز بك فهمى — أرى أن يقصر النص على نقباء المحامين ويفتح الباب لغيرهم بأن ينص على كل نقابة تشكل ويخول القانون هذا الحق لنقبائها .

حضرة على بك المنزلاوى — أؤيد فكرة مكباتى بك لأن الشرط المالى متوفر فى جميع النقباء فهم فى غنى عن نص خاص

حضرة عبد الحميد بك بدوى — الايراد إذا ذكر لرجال التجارة والصناعة والمال فهو مفهوم بالنسبة اليهم لأنه أساس أعمالهم أما المحاماة فهنة فنية وليس أساس النظر فيها الايراد أو المال .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأنا أشدد فى ذكر نقباء المحامين لأنه لامعنى للنص على مستشارى محكمة الاستئناف وإهمال نقباء المحامين واقترح أن يضاف إلى البيان السابق تقريره ما يأتى :

(ثامنــا) نقباء المحامين .

(تاسعا) نقباء المهن الحرة الأخرى الذين يصدر قانون بتخويلهم هذا الحق .

هنا اعتذر دولة الرئيس لغيابه ربع ساعة وتولى رياسة الجلسة معـــالى حشمت باشا .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على اقتراح عبد العزيز بك وأمر بتلاوة نصه فتلى فتقرر بالأغلبية هذ النص

هنا عاد دولة رشدى باشا .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى أن ينص أيضا على رئيس المحكمة الشرعية العليا وأعضائها اذ لامعنى لأن يحرم هؤلاء من عضوية مجلس الشيوخ بعد النص على النقباء الشرعيين وقد يتفق أن لا يكون أحد من قضاة المحكمة الشرعية العليا عضوا فى هيئة كبار العلماء الوارد ذكرهم فى النص .

الرئيس — إذن أقترح كلمة هيئة ليكون النص كبار العلماء وبهذا يجوز دخول أولئك الذين ذكرهم منزلاوى بك .

موافقة بالأغلبية .

الآن نريد تحديد الطبقات التى يجوز الانتخاب منهـا لمجلس الشيوخ فهل توافقون على أن تكون هى عين الطبقات السالفة الذكر ؟

موافقة بالأغلبية .

وما طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين ؟

وفى صفحة ٣٠ من مجموعة المحـاضر .

دولة الرئيس — أقترح أن تعاد المناقشة فى شرط المال وفى المسئولية الوزارية . قررنا فيما سبق أن الذى ينتخب هو الذى يدفع ضريبة ولم نشترط أن تكون الضريبـة عقارية ولـكن اشتراط الضريبة على العموم يحرم من الانتخاب أشخاصا عديدين يملكون أموالا طائلة ولا يؤدون ضريبة عنها ويحصر الانتخاب فى طائفة خاصة وتميز طبقـة عن طبقة بدون مسوغ فمنعا

لهذا أقترح أن يعطى الحق لكل من له ريع معين أو يدفع ايجارا معينا والحكمة من اتخاذ الايجار قاعدة لتقدير الثروة هو أنه من المظاهر الطبيعية لها وعلى هذه القاعدة جرت انجلترا فهل ترون البحث فى هذا الموضوع الآن أو نقصر على الاشارة إليه فى التقرير الذى سيرفع للجنة العامة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نبحث فيه الآن ومن رأيى الغاء شرط الضريبة أصلا لأن البحث فى ثروة الناس يدعو الى اجراء تحقيقات وتحريات شاقة مملة ولا يمكن منع التلاعب فى اثباتها .

دولة الرئيس — التلاعب يمكن منعه بأن نشترط أن الايجار يكون عن ثلاث سنوات سابقة على الانتخاب وبغير هذا أخشى أن نكون قد ساعدنا على وجود حزب عمال فى المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قد لا يكون هناك عقد ايجار أو يكون العقدقد مزق وما دمنا قد أعفينا حملة الشهادات العالية من شرط المال ووضعنا شرط الترشيح فلا خوف من أن يتقدم للانتخاب من لا قيمة لهم فى البلاد .

حضرة بدوى بك — ان النظام الذى يقترحه دولة الرئيس يوجد مقاييس متعددة : مقياس ضرائب ومقياس ايجار ومقياس رأس مال وهذا فضلا عما فيه من تداخل المقاييس بعضها فى بعض اعتراف بتعقد الموضوع وطريقة غير مستحسنة فى التشريع فأقترح أن يكون هناك مقياس واحد وليكن الايجار مثلا لتكون القاعدة واحدة فى تقدير الثروة لان تعدد المقاييس مهما أحكم وضعها وضبطت سيترتب عليه شىء من التفاضل وعدم التساوى فى الطبقات التى يجوز انتخابها وذلك بسبب اختلاف دلالة هذه المقاييس على الثروة .

دولة الرئيس — يمكن توحيد المقياس بدون وضع قاعدة واحدة فمتى عرف مقدار الضريبة المشترطة للأطيان أمكن القياس عليها بالنسبة للمبانى .

حضرة قلينى فهمى باشا — الطريقة التى هى أقرب للعدالة والمساواة هى الغاء شرط الضريبة واذا ترتب على هذا وجود عدد من المجلس فسيكون قليلا جدا .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى الغاء شرط الضريبة لأن مسألة

الايجار ان أمكن تنفيذها فى مصر والاسكندرية فلا يمكن تنفيذها فى القرى حيث يوجد من لا يدفعون ايجارا أصلا أو يدفعون ايجارا زهيدا ويملكون ثروة كبيرة غير عقارية .

دولة الرئيس — أضيف على اقتراحى أرباب المعاشات فان منهم من يستولى على معاش قدره ٨٠٠ جنيه فى السنة وأكثر وهؤلاء لا يصح حرمانهم من الانتخاب .

حضرة عبد الفتاح يحيى باشا — كذلك التجار الذى يدفعون عوائد على بضائعهم قد تبلغ الآلاف من الجنيهات لا يصح حرمانهم من الانتخاب .

حضرة بدوى بك — كبار التجار وحملة الأسهم وأرباب المعاشات يصح انتخابهم والعدل فى التمثيل يقضى بذلك .

دولة الرئيس — أعدل اقتراحى بأنه يشترط فيمن ينتخب أن يدفع ضريبة معينة على أطيان أو عقارات أو يكون له ايراد معين أو يدفع ايجارا سنويا معينا فهل توافقون عليه أو توافقون على عدم اشتراط المال ؟

تقرر بالأغلبية رفض الاقتراح الخاص بالغاء شرط المال .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المبدأ الذى قررناه متخاذل وما دمنا سوينا فيما مضى بين المعرفة وبين الثروة فيكفى أن نشترط بدلا من شرط المال احسان القراءة والكتابة وأن نكل لأهل الجهة اختيار من يرون فيه الكفاءة اذ قد يكون من بين الأكفاء من لا مال له وشرط الترشيح كفيل بعدم انتخاب أحد من صعاليك القوم .

حضرة توفيق دوس بك — أؤيد عبد العزيز بك فى رأيه .

دولة الرئيس — الأصل أن يكون المنتخب له مصلحة فى البلد أما مسألة المعرفة فاستثناء لهذه القاعدة ومن هذه الوجهة يكون اعتراض عبد العزيز بك فهمى فى غير محله .

حضرة بدوى بك — ان الاعتبار المقدم فى هذا الموضوع هو تعيين نوع الطبقة التى يراد انتخابها — أى هل تكون طبقة الأغنياء وكبار الملاك أو طبقة متوسطى الايراد الذى أبينه فى اقتراح دولة الرئيس هو أن يقصد به تعميم الانتخاب فيمن لهم ثروة متوسطة ومن يكونون من متوسطى الحال وهذا

هو الحق والواجب ويجب أن يلحظ ذلك اذن فى تقدير الضريبة أو الايجار ولكن إذا صح هذا وجب اعادة النظر فى اعفاء حملة الشهادات من الشرط المالى فانه فضلا عن أننا نكون منفردين به فانى لا أرى محلا له ما دمنا لم نزد فى الشرط المالى عن نصاب متوسطى الحال اذ معنى ذلك أننا نريد أن يكون من بين أعضاء المجلس أشخاص ليس لهم كفاف من العيش وهذا مناف للمعنى المقصود من اشتراط الشرط المالى لذلك أقترح الغاء الامتياز الذى أعطى لحملة الشهادات وعدم اعفائهم من الشرط المالى مع تخفيضـــه بوجه عام .

دولة الرئيس — يجب تمييز المتعلمين فى بلادنا لانتشار الأمية فيها أوشبه الأمية انتشارا كبيرا وقد يكون حامل الشهادة العالية مقيما مع أبويه ولا يدفع ضريبة فلا يجوز لهذا السبب حرمانه من الانتخاب أما عن قيمة الضريبة فيحسن أن يلاحظ فيها عدم حصر الانتخاب فى طبقة كبار الأغنياء وجعل الباب مفتوحا للطبقة المتوسطة .

حضرة توفيق دوس بك — ان انتشار الأمية فى بلادنا أدعى لالغاء شرط المال لأنه قد يكون الشخص الذى يرشحه أهل بلده على جانب كبير من الخبرة والدراية يجعله أهلا للانتخاب ولا مال له .

حضرة المكباتى بك — أنا لا أوافق على شرط المال واذا كان ولا بد منه فيكون فى المندوب الناخب لأن الموكل يجب أن يكون صاحب مصلحة فى البلد وقد جرت أغلب الشرائع على ذلك والكفاءة فى نظرى تقوم مقام كل شىء خصوصا بعد أن احتطنا لها وجعلنا الترشيح من شروط الانتخاب .

حضرة محمود أبو النصر بك — ان أخلاقنا لم تصل الى الحد الذى يقوم فيه الترشيح مقام كل شىء .

حضرة بدوى بك — أطلب أن تؤخذ الأصوات على اقتراحى وهو الغاء الامتياز لحملة الشهادات لأنى لا أرى الكفاءة أو العلم تقوم مقـــام الغنى الملحوظ فى الشرط المالى اذ المقصود به الآن هو الدلالة على أن الشخص متوسط الحال وليس معدما ولا يريد أن يجعل النيابة مرتزقا .

دولة الرئيس — اعفاء المتعلمين من شرط المال هو امتياز يرجع السبب

فيه إلى أننا فى بلاد لا يزال الجهل فيها منتشرا .

حضرة على المنزلاوى بك — بعد أن اشترطنا فى المنتخب احسان القراءة والكتابة أرى من الصواب أن نترك للمنتخبين الحرية فى اختيار النائب عنهم. أن الشهادة لا تكون دائما على الكفاءة وقد يوجد من غير حملة الشهادات من يكون قادراً على اجادة وظيفته النيابية فهذا قد يعادل الشهادة فى نظر الناخبين ويكفى اننا اشترطنا اجادة القراءة والكتابة ذلك الشرط الذى لا يوجد فى أى بلد أوروبية .

دولة الرئيس — وجد فى البلاد الأوروبية هذا الشرط لما كانت فى حالتنا.

حضرة زكريا نامق بك — يجب أن لا نساعد على ايجاد المفلسين والمتشردين فى المجلس فلا نسمح للأكثرية الغير المتعلمة أن تنتخب شخصاً لا يدفع ضريبة أطيان ولا عوائد أملاك ولا ايجار بيت يسكن فيه ومن لا ايراد له لا من وقف ولا معاش ولا غيره بل يجب أن نساعد الناخبين على أن يحسنوا الاختيار أما المتعلم الحاصل للشهادة العالية فهو كفء لأن يعيش برأس ماله العلمى .

حضرة المكباتى بك — اذا كان الغرض تحرى المصلحة فيكفى أن يشترط ذلك فى المندوب الناخب .

حضرة هلباوى بك — كنت أول القائلين بضرورة وضع شرط الضريبة للنائب ولكنى أيقنت الآن أن هذا القيد لا ينتج الغرض المطلوب واقتراح دولة الرئيس زادنى ايمانا بعدم صلاحية هذا الشرط لأن المعيشة فى مصر معيشة تسامح بين أفراد العائلة وكثيرا ما يكون الملك مقيدا باسم شخص معين مع أنه لا يملكه فى الواقع فمن الصعب حرمان هذا الشخص من حق النيابة مع أنه المالك الحقيقى .

دولة الرئيس — ان الغنى الذى لا يتعلم لا يستحق أن يكون محلا للاهتمام .

حضرة الهلباوى بك — انى مع الاقرار بفضل العلم والمتعلمين أرى أن التعليم قد لا يعطينا صورة جديدة فكثيرا ما يتساوى المتعلم وغير المتعلم كما أن كثيرا من اصحاب الأملاك تكون املاكهم مستغرقة بالديون فلا التكليف يفيد الملك والثروة ولا الايجار يصح أن يكون معيارا لها ولا ينكر أن فى

بلادنا من يميلون للظهور بما هو فوق طاقتهم ومن الصعب أيضا معرفة ايراد التاجر.

سعادة عبد الحميد مصطفى بك — غرضنا جميعا الوصول إلى أن يكون أعضاء المجلس من الاكفاء وأرى أن الغاء الضريبة لا يساعد فى الأقاليم على وجودهم لأن أصحاب الثروة سيزاحمونهم وحظهم انما يكون أوفر فى المدن فاذا رفعنا شرط المال أخشى أن يزاحمهم فيها العمال لأن معظمهم يعرف القراءة والكتابة فتملأ المقاعد النيابية بأشخاص لا كفاءة لهم ويحرم المتعلمون الذين لا يستطيعون مزاحمتهم ولا محل لأن نقيس أنفسنا بأوروبا فهناك الانتخابات منتظمة بحيث لا يسمح لغير الأكفاء بالدخول فى المجالس النيابية .

حضرة المكباتى بك — ما الضرر من وجود عدد قليل من العمال ؟ ان وجودهم قد يفيد فى المشروعات الخاصة بالصناعة والمعامل .

دولة الرئيس — تؤخذ الأصوات .

(تقرر بالأغلبية اشتراط المال) .

حضرة بدوى بك — أطلب أخذ الأصوات على اقتراحى وهو الغاء الامتياز الخاص باعفاء حملة الشهادات العالية من شرط المال .

دولة الرئيس — تؤخذ الأصوات .

(تقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح) .

حضرة محمد على بك — أقترح الغاء شرط الخمس السنين بالنسبة لحملة الشهادات العالية

دولة الرئيس — تؤخذ الأصوات .

(تقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح) .

دولة الرئيس — ننتقل الآن الى القدر اللازم توفره فى المال وأقترح أن تكون الضريبة التى يدفعها المنتخب ٢٥ أو ٣٠ جنيها فى السنة وأن يكون الايجار الذى يدفعه مائة جنيه فى السنة وغرضى من رفع الايجار لهذا الحد منع الطبقة التى لا تملك شيئا مطلقا وتدفع ايجارا مناسبا .

أخذت الأصوات فتقرر أن تكون ضريبة الأطيان ٣٠ جنيها فى السنة وعوائد الأملاك ١٢ جنيها فى السنة وايجار السكن ١٢٠ جنيها فى السنة .

وتقرر بالنسبة لأصحاب الايراد أن لا يقل ايرادهم السنوى عن ٥٠٠ جنيه وأن يكون هذا الايراد ثابتا من سنتين سابقتين على الانتخاب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كل هذا تخبط لأن تحرى هذه الأمور يقتضى عناء كبيرا ويكلف الحكومة مصاريف باهظة .

دولة الرئيس — توجد المصادر الرسمية والشهادات .

حضرة بدوى بك — بعد أن وضحت المسألة الآن وأصبح الكلام فى الشرط المالى غير مبهم بل له صورة معينة يمكن عمل موازنة أتم بين الرأيين القائلين باشتراطه أو عدم اشتراطه ويصح الآن التساؤل أى الضررين أكبر ضررا دخول عمال لا ايراد لهم فى المجلس يكونون نواة لنزاع مستقبل بين رأس المال والعمل أو ضرر تعقيد الطريقة التى انتهى اليها الرأى ومشقة الوصول فيها الى نتيجة مرضية لذلك أرى أن يحسن أن تؤخذ الأصوات من جديد على اشتراط دفع ضريبة أولا .

دولة الرئيس — تؤخذ الأصوات من جديد .

تقرر بالأغلبية الغاء شرط المال .

دولة الرئيس — أقترح أن يقرر شرط المال فى مدة الخمس السنوات الأولى

تقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح .

وفى صفحة ٤٨ من مجموعة المحاضر أثار أحد الأعضاء المناقشة التالية .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — لى ملحوظة على شىء سبق تقريره وهى أنه من بين شروط العضوية لمجلس الشيوخ أن تكون الضريبة التى يؤديها النائب ثلثمائة جنيه سنويا أو أن يكون ايراده فى العام ألف جنيه وهذه النسبة غير متوازنه ، لأن من يؤدى ضريبة قدرها ثلثمائة جنيه فى العام لا يمكن أن يقل دخله فى العادة عن ألفى جنيه ، لهذا أرى تخفيض الضريبة المشترطة فى عضوية مجلس الشيوخ الى مائة وخمسين جنيها .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح .

فتقرر بالاجماع الموافقة عليه .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٢٨ من مجموعة المحاضر.

معالى الرئيس — يتلى القرار الثانى والعشرون فتلى ونصه :

يختار الأعضاء المعينون بمجلس الشيوخ من الطبقات الآتية :

الأمراء ، الوزراء ، رؤساء مجلس النواب ، كبار العلماء والرؤساء الروحيون ، وكلاء الوزارات ، رؤساء محكمة الاستئناف ، النواب العموميون ، مستشارو الاستئناف ، نقباء المحامين ، نقباء المهن الحرة الأخرى الذين يصدر قانون بتخويلهم هذا الحق ، رؤساء المصالح العامة الذين شغلوا تلك المراكز خمس سنين على الأقل ، كبار الضباط من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، كبار الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها فى العام ، كبار التجار وكبار رجال الصناعة وكبار اصحاب المهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف جنيه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن نحذف طبقة الأمراء وكلمة « نقباء المحامين ونقباء المهن الأخرى الذين يصدر بشأنهم قانون الخ » أما الأمراء فلأن لهم نفوذا كبيرا وخصوصا عند أعيان البلاد ، ويخشى ان هم قاموا بالنيابة عن الأمة ان يحدثوا ما لا تحمد عواقبه بحكم تأثيرهم وقوة سيطرتهم ونفوذهم اذا عرضت مسألة من المسائل الحيوية الهامة فى البلاد ، وقد جرت البلاد الأخرى على أن لا تولى الأمراء وزارة ، وفى انجلترا حين وضع الدستور كان للرؤساء الروحيين تأثير كبير فى الشعب فنص صريحا على حرمانهم من الدخول فى الانتخابات فإذا كانت تلك الحال فى انجلترا فان سلطان الأمراء فى الشرق أجل وأعظم ، فيجب أن نحتاط نحن لهذا الأمر عندنا كما احتاطوا له فى انجلترا ، وكما احتاطوا فى فرنسا بحرمان الأمراء من حق الانتخاب .

أما نقباء المحامين فلست أرى موضعا لتخصيصهم ، لأنى لا أفهم لذلك علة ، أفهم ان يميز كبار الملاك وكبار التجار مثلا عن سائر أبناء مهنتهم ، ولكنى لا أرى وجها لتمييز نقباء المحامين عن سائر زملائهم ، والانتخاب للنقابة لا يبنى على التفرد بالكفاءة ، بل قد يكون كل مبناه على أسباب أدبية أو مجرد شعور أو سن ، وقد يجوز ان يكون احد المحامين اصلح من النقيب نفسه ، فلهذا ارى انه لا محل لاختصاص نقباء المحامين والاكتفاء بالنص على كبار المحامين كما نص على كبار الملاك ونحوهم ، وإذا نظرنا إلى طبقة المحامين من حيث هى فلا يصح التفرقة بينها وبين كبار الأطباء وكبار المهندسين .

سعادة قليني فهمى باشا — اضم صوتى إلى صوت حضرة عبد اللطيف المكباتى بك .

حضرة الياس عوض بك — أرى انه لايجوز حرمان الأمراء من هذا الحق لأنهم مصريون ويجب ان يتمتعوا بكل ما يتمتع به قومهم ، واذا جاز لأصغر الأفراد ان يتمتع بحق عام فلا محل لأن يحرم منه امير ، اما دعوى الخوف من تأثيرهم فان هذا التأثير أصبح فكرة عتيقة بالية ، فقد انتشرت المبادىء الديمقراطية فى البلد على الأقل بالقدر الذى طوى أمثال هذه الأوهام .

ولسنا ننسى أن أمراءنا قد شاركوا الأمة فى عواطفها وتضامنوا معها فى كل أدوار حركتها الوطنية .

أما الفكرة الثانية فان المحاماة بطبعها تنطوى على معنى الديمقراطية فتخصيص بعض المحامين دون بعض ليس من الحكمة فى شىء ، فضلا عن أنه قد يجر الى التزاحم الضار على نقابة المحاماة توسلا الى الدخول فى مجلس الشيوخ ؛ فلهذا أرى الاكتفاء بالنص على كبار المحامين ، والمحامين على الاطلاق ، وكذلك يكون الحكم فى المهن الأخرى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كبار المحامين داخلون بحكم النص فى كبار رجال المهن الحرة الأخرى ، وانما يصح أن يكون لابقاء النص على النقباء مزية فى أنه إذا كان أحد النقباء لا يتحقق فيه الوصف الحالى جاز اختياره بحكم النص على خصوص النقباء ، ومهما كان الاعتبار الذى يلاحظ فى اختيار المحامين لنقيبهم فهو اعتداد بضرب من الكفاءة ولو كفاءة أدبية كما يشير حضرة المكباتى بك .

لم تأخذ المسألة فى أول الأمر حيِّزا من خاطرنا وانما الذى أثارها هو أنه حين عرض ادخال مستشارى الاستئناف فى الطبقات التى يجوز اختيارها لمجلس الشيوخ عز على زميلنا الأستاذ الهلباوى بك ألا ينص على نقباء المحامين رفعا لشأنهم وتكريما لمهنتهم .

وعلى هذا أخالف حضرة عبد اللطيف المكباتى بك فى اخراج الأمراء واهمال النص على تخصيص نقباء المحامين .

حضرة محمد على بك — أطلب بقاء النص على أصله ، وكان خيرا لو أطلق الأمر واكتفى بالنص على كبار المحامين وكبار الأطباء وكبار المهندسين الخ لولا أن كلمة كبار كلمة عامة مطلقة يختلف الناس فى وزنها وتقديرها وتعيين من تتناوله وخصوصا عند الطعن فى الانتخاب ، ولهذا يحسن بقاء النص على النقباء دفعا لمثل هذا الاشكال .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أرى حذف اشتراط امضاء رؤساء المصالح خمس سنوات فى رياسة مصالحهم .

حضرة محمود أبو النصر بك — ابعاد أى مصرى من التمتع بحق النيابة هو حكم عليه بالحرمان من الحقوق السياسية والمدنية معا وهذا الحكم لا يصح مطلقا أن يبنى على مجرد فكرة احتمال أن وجوده فى هيئة نيابية قد يؤثر فيها ، وهو احتمال يصح أن يكون ويصح أن لا يكون ، والواقع أن ما وصلت اليه حالتنا الاجتماعيـة وما اجتزناه من أنواع التطور يرجح كثيرا سقوط هذا الاحتمال .

لم يبق للأمراء فى هذا الباب شأن غير شأن الافراد ففيم خشيتهم والخوف من جانبهم خصوصاً وهم انمـا يجلسون بين الصفوة من رجال الامة الذين يعرفون مالهم وما عليهم ولا تضعفهم العوامل عن الاخذ بما يرونه حقا لامتهم .

سعادة قلينى فهمى باشا — فلماذا تحرمون الوزارة عليهم ؟

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا قياس مع الفارق ، الوزارة هى المظهر التنفيذى للسلطة التشريعية ، ان الوزير بيده سيف الحكم ، ان وزير الداخلية مثلا هو صاحب الولاية المباشرة على الأمن العام فى البـلاد وهو الرئيس الفعلى لـكل الحكام الاداريين من مديريين ومحافظين ومن دونهم ، فلو أن أميرا تولى مثل هذا المنصب وجمحت به شهوة سياسية لخيف حقا أن يحدث الأحداث فى البلاد ، فالفرق بين الحالين واضح .

أما ما يختص بنقبـاء المحامين ، فلقد تكلم فيه الأستاذ عبد العزيز بك والأستاذ هلباوى بك وتكلمت كذلك ، وكلنا تولى النقابة ، وما كنا لنتكلم لأنفسنا فان لنا بحمد الله ثلاثتنا غنى عن هذا بما توفر فينـــا من شروط

الانتخاب من جهات أخرى ، انما تكلمنا وتتكلم للمصلحة فى ذاتها وللحق مجردا من كل اعتبار شخصى .

ولقد وفى زميلاى الكلام حقه وإنى أزيد على ما قالاه فى هذا الباب إن هيئة المحامين أخص أعمالها التشريع وصفوة المحامين ولو بمقتضى الظواهر هم نقباؤهم ، والمجالس النيابية مهمتها التشريع فلهذا أطلب بقاء المادة على أصلها.

سعادة منصور يوسف باشا — أطلب الاكتفاء بكبار المحامين .

سعادة حافظ حسن باشا — أكثر رؤساء المصالح العامة انجليز من عهد طويل فالنص على رؤساء المصالح بهذه الكيفية لا يجدى فائدة ولا يحقق غرضنا وأرى أن يوسع فى النص بحيث يتناول كل موظف عمومى يزيد راتبه فى العام على ألف جنيه مثلا .

وهناك ملاحظة أخرى وهو أنه قد اشترط فى الانتخاب لمجلس النواب أن المرشح يجب أن يكون مقيدا فى دفاتر الانتخاب ولم يذكر شىء من ذلك فى أعضاء مجلس الشيوخ .

سعادة قلينى فهمى باشا — يجوز أن يكون هناك رئيس مصلحة ولا يتناول مرتبا يعادل المرتب الذى قدره سعادة حافظ باشا حسن .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى أولا على بقا طبقة الأمراء وحذفها ، فتقرر بالأغلبية بقاؤها .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على بقاء النص الخاص بنقباء المحامين أو حذفه .

فتقرر بالأغلبية بقاؤه .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على بقاء اشتراط الخمس سنوات فى رؤساء المصالح .

فتقرر بالأغلبية حذفه بحيث يقصر النص على عبارة (رؤساء المصالح العامة).

حضرة عبد الحميد بدوى بك — كلمة (روساء المصالح العامة) بحسب النظام الحاضر تتناول مصالح معينة مسماة ولا يدخل فيهم المديرون ولا المحافظون فاذا أرادت اللجنة ادراجهم فيمن يدور الانتخاب فيهم لمجلس الشيوخ فلتضع لهم النص الذى يشملهم .

معالى طلعت باشا — على هذا أرى أن يضاف الى تلك الطبقات (المديرون والمحافظون من الدرجة الأولى) .

فقرر ذلك بالاجماع .

حضرة على المنزلاوى بك — هل اشتراط الألف جنيه ايراد فى العام لأرباب المهن الحرة تشتمل ايراداتهم الخاصة مضمومة إلى ايرادهم من مهنتهم ؟

معالى الرئيس — نعم .

ووافقت الهيئة على هذا التفسير بالاجماع .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أرى أن يضاف الى الطبقات التى يختار منها مجلس الشيوخ (كبار الماليين) .

فقرر ذلك بالاجماع .

حضرة الياس عوض بك — هل كبار المحامين يدخلون فى مفهوم النص على أرباب المهن الحرة .

معالى الرئيس — نعم يدخلون .

ووافقت الهيئة على هذا التفسير بالاجماع .

ثم تلى المبدأ الثالث والعشرون ونصه :

يكون انتخاب الأعضاء المنتخبين بمجلس الشيوخ من نفس هذه الطبقات

فتقرر بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٤ من مجموعة المحاضر

تليت المادة الثالثة ونصها :

يشترط فى عضو مجلس الشيوخ منتخبا أو معينا أن يكون من احدى الطبقات الآتية :

أولا — الوزراء ، السفراء ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء محكمة الاستئناف ومستشاريها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين رؤساء المصالح العامة ، المديرين والمحافظين من الدرجة الأولى سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

ثانيا — الأمرا ، كبار العلماء والرؤساء الروحيين . الضباط من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة

لا تقل عن مائتى جنيه مصرى فى العام ، وجوه الماليين والتجار ورجال الصناعة وأصحاب المهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه .

ويجوز التعديل فى حكم هذه المادة بقانون .

معالى رفعت باشا — أقترح أن يقيد لفظ الضباط بالمتقاعدين .

(موافقة عامة)

مادة ٧٩ — مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين .

ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات .

ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز اعادة انتخابه أو تعيينه .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ١٨ يونيه سنة ١٩٢٨ :

قرر المجلس أنه هو وحده صاحب الحق فى تعيين عملية الاقتراع وأن لاداعى لاصدار قانون بها .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — ما السن الذى يشترط لعضوية مجلس الشيوخ وكم تكون مدة العضوية .

تقرر بالاجماع أن يكون أدنى السن أربعين سنة وأن تكون مدة العضوية عشر سنين .

المادة (٧٩) يقابلها:
- المادة ٧ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٨٨٤
- والمادة ٥١ ، ٥٥ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٣ من دستور ايطاليا
- والمادة ٣٩ من دستور الدانمرك
- والمادة ١٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا

أراد الدستور أن يكون مجلس الشيوخ أكثر استقرارا من مجلس النواب فلم يجز حله وأطال مدة العضوية فيه فجعلها ضعف مدة العضوية بمجلس النواب وخشية أن تنقطع صلة الأمة بهذا المجلس طوال هذه المدة رأى الدستور أن ينص على تجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ويلاحظ أن النص قد فصل بين الاعضاء المنتخبين وبين الاعضاء المعينين أى أن التجديد يشمل نصف المنتخبين ونصف المعينين ولا يصح أن يقع التجديد على نصف مجموع الاعضاء اذ لو أراد الدستور أن تؤخذ كتلة المجلس لقالت المادة « نصف الشيوخ المعينين والمنتخبين » ولكن تحديد النصف للمعينين والنصف المنتخبين جعل الأمر لا يقبل التأويل مطلقا .

ولكن كيف يحدث هذا التجديد ؟

نص الدستور فى المادة ١٦٢ على أن يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس سنوات الاولى بطريق القرعة

وفى جلسة ١٩ فبراير سنة ١٩٣٠ :
وافق المجلس على تقرير لجنتى الحقانية والداخلية عن مشروع القانون الخاص بتحديد دوائر الانتخاب وقد تضمن

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٨٨ من مجموعة المحاضر اقترح أحد الاعضاء الاقتراح التالى :

حضرة على ماهر بك — لكى يكون فى مجلس الشيوخ معنى الثبات والاستمرار أقترح أن يتجدد تجديدا نصفيا مرة فى كل خمس سنين وأن يكون فى أول مرة بطريق الاقتراع وأن تشمل القاعدة المعينين والمنتخبين .

(موافقة عامة) .

= غير أن الدستور اقتصر على القول باجراء القرعة من غير أن يضع لهذه القرعة نظاما تجرى بموجبه كما أنه لم ينص على طريقة لتقسيم دوائر القطر — فهل تجرى القرعة بين (١) جميع دوائر القطر المصرى كله باعتبارها كتلة واحدة ؟ (٢) أو أن يقسم القطر الى منطقتين تضم كلا منهما عدد من المديريات والمحافظات ؟ (٣) أو أن نضرب القرعة بين دوائر كل مديرية أو محافظة على حدة ؟

يلاحظ على الطريقة الأولى : رغم سهولتها وبساطتها أنها لا تحقق الغرض الذى قصده الشارع من التجديد وهو استفتاء الشعب بأكمله اذ قد تخلو مديرية من التجديد بتاتا فى حين يتجدد اختيار جميع أعضاء مديرية أخرى — فى الوقت الذى انعدم فيه التجديد بتاتا فى جهة من جهات القطر نجده قد طفر طفرة واحدة فى جهة أخرى ولا شك أن الدستور لم يقصد ذلك مطلقا . كما لم يقصد أن يكون التجديد رهين الصدفة المطلقة .

أما الطريقة الثانية : فهى متبعة فى تجديد مجلس الشيوخ الفرنسى وفى معظم البلاد الدستورية التى تأخذ بمبدأ التجديد الجزئى كالدنمارك وأسبانيا .

فمجلس الشيوخ الفرنسى ينتخب أعضاؤه لمدة تسع سنوات ويتجدد ثلثهم كل ثلاثة سنوات وتنص المادة ٦ من القانون الدستورى الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥ صراحة على تقسيم جميع المقاطعات الفرنسية الى ثلاثة أقسام متساوية فى عدد أعضائها وعلى أن يكون تجديد القسم الذى يخرج فى نهاية الثلاث السنوات الأولى والقسم الذى يخرج فى نهاية الثلاث السنوات الثانية بالقرعة — وتنفيذا لهذا النص وضع مجلس الشيوخ منذ العهد الأول لاجتماعه فى سنة ١٨٧٦ قرارا بتقسيم المقاطعات الفرنسية بحسب ترتيب الحروف الأبجدية الى ثلاثة أقسام ا ، ب ، ج ثم سحبت القرعة بواسطة رئيس المجلس نفسه فى جلسة علنية لتعيين دور خروج كل قسم وعلى ذلك أصبحت الانتخابات العامة تجرى فى القسم الأول كل تسع سنوات على التوالى فى سنة ١٨٧٩ ، ١٨٨٨ ، ١٨٩٧ وهكذا . وبعد ذلك بثلاث سنوات فى القسم الثانى أى فى سنة ١٨٨٢ ، ١٨٩١ ، ١٩٠٠ وهكذا . وبعد ذلك بثلاث سنوات أخرى فى القسم الثالث أى سنة ١٨٨٥ ، ١٨٩٤ ، ١٩٠٣ . على أن المادة ٦ من قانون ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥ نزعت عنها الصفة الدستورية بمقتضى تعديل دستورى صدر فى ١٣ ، ١٤ أغسطس سنة ١٨٨٤ وأصبحت تشريعا عاديا يمكن تعديله والغاؤه بالطرق العادية وفعلا أعقب هذا التعديل صدور قانون بتعديل والغاء تلك النصوص ولكن هذا القانون الأخير عنى بأن ينص فيه على أن تجديد أعضاء مجلس الشيوخ يستمر جاريا على الطريقة المقررة من قبل .

أما الطريقة الثالثة : وهى دعوة كل مديرية وكل محافظة لانتخاب نصف ممثليها كل خمس سنوات . فهى من أصح الطرق ومن أقربها الى حكمة التجديد لولا الصعوبات المادية فى تطبيقها خصوصا عند زيادة عدد السكان .

ولقد رأت لجنتا الحقانية والداخلية بمجلس الشيوخ سنة ١٩٣٠ أن خير الطرق هى اعتبار الدوائر كلها وحدة يخرج نصفها بالقرعة . ووافقها المجلس على ذلك (راجع نص تقرير اللجنة صفحة ١٢٧ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

ويجب أن نلاحظ أن عدد أعضاء مجلس الشيوخ غير ثابت بل هو متغير تبعا لتغير عدد السكان . لذلك قد يعترض الطرق سالفة الذكر بعض صعوبات بسبب ازدياد عدد السكان والرغبة فى تمثيلهم فى المجلس .

تفادى مجلس الشيوخ هذه الصعوبة سنة ١٩٣٠ باعتباره الدوائر الجديدة وحدة قائمة بذاتها تجرى القرعة على نصفها .

التقرير بحث لطريقة القرعة التى يتحقق بها التجديد النصفى (راجع نص التقرير صفحة ١٢٧ من الجزء الثانى) .

وفى صفحة ١٣٦ من مجموعة المحاضر : وافقت الهيئة بالاجماع على النص الآتى :

«مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ويجوز اعادة اختيار من انتهت مدته من الأعضاء»

مادة ٨٠ — رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز اعادة انتخابهم .

التقاليد البرلمانية :

رؤساء مجلس الشيوخ بحسب تاريخ تعيين كل منهم .

أحمد زيور باشا تعين فى فبراير سنة ١٩٢٤

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٥ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — يرشح مجلس الشيوخ ثلاثة من أعضائه تعرض أسماؤهم على الملك لينتخب من بينهم رئيسا للمجلس . ويعين المجلس من بين أعضائه وكيلان بطريق الانتخاب .

المــادة (٨٠) تقابلها

المادة ١١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٣٧ من دستور بلجيكا
والمادة ٣٥ من دستور ايطاليا
والمادة ٥٩ من دستور الدانمرك
والمادة ٣٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا

ان مركز رئيس مجلس الشيوخ من أكبر مراكز الدولة وأهمها وهو فى مصر يلى مركز رئيس مجلس الوزراء مباشرة ولو أنه فى فرنسا يسبقه ويأتى فى المركز التالى لرئيس الجمهورية ويليه رئيس مجلس النواب .

(ديجى جزء رابع صفحة ٢٦٧)

Au point de vue honorifique, le président du sénat est le scond personnage de l'Etat, et le president de la chambre le troiseme.

(Duguit Tome IV P. 267).

ولرئيس مجلس الشيوخ فوق مهامه العظيمة فى ادارة شؤون المجلس وجلساته أثر آخر فى حياة البلاد السياسية اذ جرى العرف أن يستشير الملك رئيس مجلس الشيوخ عند نشوء الأزمات السياسية الخارجية أو الداخلية .

لهذا يجب أن يختار رئيس مجلس الشيوخ من الشخصيات البعيــدة عن الحزبية حتى لا يتأثر فى حكمه برأى حزب معين . وليقوم بوظيفته داخل المجلس على أكمل ولهذا يقول بول ديشانل Poul Deschanel فى مقدمته لــكتاب « رئاسة المجالس السياسيــة » لهنرى ريبير "La Presidence des Assemblés Politiques par Henry Ripert"

« كلما عظمت أعمال المجلس النيابى زاد أثر تدخل الرئيس فى حماية الأقلية وتحقيق المساواة بين الأعضاء جميعا » . =

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — قد فرضنا لكل من المجلسين الحرية المطلقة فى أعماله الداخلية فلا يجوز أن تدخل السلطة التنفيذية فى شىء من هذه الأعمال الى حد أن تعرض عليه الرئيس الذى يختاره الملك. لأن فى هذا ضربا من التحكم فى انتخاب الهيئة الداخلية للمجلس.

حضرة على ماهر بك — أنا من رأى حضرة عبد اللطيف المكباتى بك.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأنا أيضا.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — مجلس الشيوخ فيه أعضاء معينون وآخرون ينتخبون والطبيعى أن تعيين الرئيس يجتمع فيه معينان الانتخاب والتعيين. والطريقة التى اقترحها دولة الرئيس فيها توفيق بين المعنيين، فرئيس المجلس ولو أنه معين لا يمكن القول بأنه غير منتخب لأنه أحد الثلاثة الذين

محمد توفيق نسيم باشا تعين فى نوفمبر سنة ١٩٢٤
حسين رشدى باشا تعين فى مايو سنة ١٩٢٦
عدلى يكن باشا تعين فى يناير سنة ١٩٣٠
يحيى ابراهيم باشا تعين فى يونيه سنة ١٩٣١ وأعيد تعيينه فى مايو سنة ١٩٣٣
محمود بسيونى افندى تعين فى مايو سنة ١٩٣٦

ويقول « ان اليوم الذى تمتد فيه روح الحزبية الى الرئاسة يكون هو اليوم الذى ينهدم فيه النظام النيابى من أساسه ».

"Le jour ou l'esprit de parti pénétre la magistrature presidentielle, le réjime parlementaire est vicie dans son principe".

ومما يسهل تحقيق حيدة رئيس مجلس الشيوخ فى مصر انه غير منتخب — فالفضل فى وجوده على كرسيه لا يرجع الى حزب أو أحزاب معينة بعكس الحال فى مجلس الشيوخ الفرنسى أو البلجيكى حيث ينتخب الرئيس.

وبهذه المناسبة نقول ان لجنة الدستور كانت قد قررت أن ينتخب مجلس الشيوخ ثلاثة من بين أعضائه لتعرض أسماؤهم على الملك فيختار من بينهم رئيسا للمجلس — وإنما دعا اللجنة لانتهاج طريق خاصة فى أمر رئيس مجلس الشيوخ ان ذلك المجلس مؤلف من نوعين من الأعضاء معينين ومنتخبين وان فى اختيار رئيس ذلك المجلس على هذا النحو أخذ بالمعنيين. ولكن لجنة التحرير عدلت عن هذه الطريقة لما فيها من مساس بمن لا يقع عليهم الاختيار.

والسبب الذى حدى بالدستور الى تحديد مدة الرئاسة بسنتين ان الفصل التشريعى لمجلس الشيوخ ضعف الفصل التشريعى لمجلس النواب — فهو لمجلس الشيوخ عشر سنوات فى حين انه للنواب خمسة فقط. ولما كان رئيس مجلس النواب ينتخب لدورة واحدة— فقد رأت اللجنة العامة لوضع الدستور أن يكون تعيين الرئيس لضعف هذه المدة (جلسة ١٣ يونيه سنة ١٩٢٢).

وقد يتساءل البعض عن المقصود بعبارة « ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين » ؟

الجواب على ذلك نقول ان مجلس الشيوخ لم يجر فى تقاليده على وتيرة واحدة.

فى سنة ١٩٢٧ اعتبرت رئاسة المرحوم حسين رشدى باشا منتهية بعد مرور دورتين برلمانيتين — مع أن هاتين الدورتين لم يستغرقا أكثر من سنة وبعض أشهر. فى حين جددت مدة رئاسة المرحوم يحيى ابراهيم باشا سنة ١٩٣٣ بعد أن قضى سنتين تامتين فى رئاسته الأولى.

وفى ٨ مايو سنة ١٩٣٨ اعتبرت رئاسة الأستاذ محمود بسيونى منتهية باعتبار انه مكمل لرئاسة المرحوم توفيق نسيم باشا التى بدأت فى ٩ مايو سنة ١٩٣٦. رغم أن تعيين الأستاذ محمود بسيونى كان فى ١٩ مايو سنة ١٩٣٦ بل ورغم اعادة تعيينه رئيسا للمجلس فى ١٧ نوفمبر (وذلك لأنه كان قد عين وزيراً للاوقاف فى أغسطس سنة ١٩٣٧).

وقد استندت الحكومة فى هذا الى المادة ١١٣ من الدستور التى تنص على أن « لا تدوم نيابة العضو الجديد الا الى نهاية مدة سلفه ».

أما بالنسبة لوكيلى المجلس فأول سابقة من نوعها حدثت فى نوفمبر سنة ١٩٣٧ فقد أعاد المجلس انتخاب وكيليه بعد مرور دورتين مع أن انتخابهم كان فى مايو سنة ١٩٣٦.

من هذا نرى ان العمل لم يجر على وتيرة واحدة سواء بالنسبة للرئيس أو الوكيلين.

وفى اعتقادى أن الأصوب اتباع نص الدستور الذى صرح أن تعيين الرئيس والوكيلين يكون لمدة سنتين — ولو أنه أراد أن يكون تعيينهم لمدة دورتين لنص على ذلك كما نصت اللائحة الداخلية بالنسبة لسكرتيرين المجلس ومراقبيه (مادة ١١) واذا رجعنا الدساتير الأجنبية وجدنا أن بعضها قد أخذ بمبدأ انتخاب رئيس مجلس الشيوخ عند أول كل دور انعقاد — كفرنسا وبلجيكا والدانمرك وتشيكوسلوفاكيا فى حين أخذ البعض الآخر بمبدأ التعيين كايطاليا — حيث يعين الملك الرئيس والوكيلين وفى انجلترا يرأس وزير الحقانية مجلس اللوردات ويسمى "Lords Chancellor"

وأعيد تعيينه فى نوفمبر سنة ١٩٣٧

محمد محمود خليل بك
تعين فى مايو سنة ١٩٣٨

رضيهم المجلس للرياسة ، والذى لا يصح القول به أن يكون للملك حق الاستبداد بتعيين الرئيس اطلاقا ، أما على هذه الصورة المقترحة فان الملك لا يجوز ان يتعدى الاشخاص الذين ينتخبهم المجلس نفسه .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء

فتقرر بالأغلبية الموافقة على اقتراح دولة الرئيس

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الثلاثون وهذا نصه :

« يرشح مجلس الشيوخ ثلاثة من أعضائه تعرض أسماؤهم على الملك لينتخب منهم رئيسا للمجلس ، ويعين لهذا المجلس وكيلان بطريق الانتخاب . »

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أريد أن يكون رئيس مجلس الشيوخ منتخبا بمعرفة أعضاء المجلس أسوة برئيس مجلس النواب ولا معنى لجعل رياسة مجلس الشيوخ ذات صبغة حكومية .

حضرة على المنزلاوى بك — أوافق على بقاء القرار كما هو ولا ضرر من أن ينتخب المجلس ثلاثة من أعضائه وتعرض أسماؤهم على الملك ليختار للرياسة واحدا منهم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — انتخاب واحد من ثلاثة مرشحين لا يخرجه عن أن يكون له صفة التعيين .

حضرة محمد على بك — وهل يكون ذلك سنويا أو يبقى الرئيس فى مركزه طول المدة التشريعية .

حضرة على المنزلاوى بك — يمكن أن يكون ذلك كل خمس سنين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أوافق على بقاء النص كما هو على أن يعين الرئيس كل سنتين لأن المدة التشريعية لمجلس الشيوخ هى ضعف مدة مجلس النواب.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرى بقاء النص كما هو لأن فكرة تجدد انتخاب الرئيس فى مجلس النواب لا محل لها فى مجلس الشيوخ إذا أخذت الهيئة بمبدأ تعيين الرئيس ومادام يوجد فى مجلس الشيوخ أعضاء معينون ولمدة عشر سنوات .

حضرة محمد على بك — فكرة انتخاب رئيس مجلس النواب فى أول كل دور عادى لم تأت لأنه منتخب لا معين بل الغرض تجدد الثقة بالرئيس سنويا حتى لا يبقى فى مركز الرياسة إلا من كان حائزا لثقة أغلبية المجلس لذلك أوافق على النص على أن يكون التعيين سنويا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية الموافقة على النص على أن يكون انتخاب الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز تجديد انتخابهم .

وفى صفحة ٩٤ فى مجموعة المحاضر أثيرت المناقشة التالية .

حضرة عبداللطيف المكباتى بك — أعود الآن إلى المادة ٣٠ الخاصة بتعيين رئيس مجلس الشيوخ وأرى أن يكون هذا التعيين بالانتخاب أسوة بمجلس النواب والا كان تشريعنا متناقضا .

سعادة صالح لملوم باشا — أطلب بقاء النص على أصله لأن فى مجلس الشيوخ عددا معينا فيجب أن يبقى للحكومة نصيب من الرأى فى اختيار رئيسه !

سعادة ابراهيم أبو رحاب باشا — مجلس الشيوخ يختلف عن مجلس النواب ويصح أن يكون فى ذلك ما يبرر الاختلاف فى طريق تعيين رئيس كل منهما .

معالى الرئيس تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية بقاء النص على حاله .

وفى صفحة ١٣٦ فى مجموعة المحاضر تليت المادة الخامسة وهذا نصها :

يرشح مجلس الشيوخ ثلاثة من أعضائه لرياسة المجلس تعرض أسماؤهم على الملك ليعين أحدهم . وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز اعادة انتخابهم .

حضرة توفيق دوس بك — فكرة ترشيح مجلس الشيوخ ثلاثة من أعضائه للرياسة تعرض أسماؤهم على الملك ليعين احدهم رئيسا تتفق مع الواقع أى مع تشكيل المجلس من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين . ولكنى أرى فى ذلك احراجا للعضوين الآخرين . واقترح تعديل المادة بجعل تعيين رئيس مجلس

الشيوخ للملك . أو بأن ينتخب مجلس الشيوخ رئيسه أسوة بمجلس النواب وأفضل الأخذ بالرأى الثانى .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — انتخاب المجلس ثلاثة أعضاء يعين الملك أحدهم رئيسا لا شأن له مطلقا بتكوين المجلس من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين . لأنه لم يقل أحد مطلقا أن الأعضاء المعينين يمثلون الحكومة فى المجلس . بل الاجماع على أن المعينين مثل المنتخبين نواب يمثلون الأمة .

وانما تقرر أن تعين الحكومة باعتبارها وكيلة عن الأمه بعض الا كفاء أعضاء بمجلس الشيوخ لسد النقص فى الكفاءات الذى قد يحصل لسبب الانتخاب .

وبما أن مجلس النواب ينتخب رئيسه ووكيليه فلا محل للعدول عن ذلك بالنسبة لمجلس الشيوخ بل يجب العمل بطريقة واحدة فى المجلسين ليكون تشريعنا متشابها ومتماسكا .

ولانريد بذلك مطلقا انقاص شىء من حقوق الملك وإنما نريد أن نحقق فكرة النيابة بكامل صورها .

سعادة قلينى فهمى باشا — أقترح أن يرشح المجلس عضوا واحدا فقط يعينه الملك رئيسا .

حضرة الياس عوض بك — أعارض فى هذا لأن نتيجته أن المجلس هو الذى يعين رئيسه . والفكرة الأساسية فى ترشيح ثلاثة يعين الملك أحدهم رئيسا ان المجلس يثق بمرشيحه الثلاثة على السواء ويترك للملك اختيار أليقهم فى نظره للرياسة . ولا يضير العضوين الاخيرين عدم انتخابهم للرياسة مادام المجلس وثق بهم ورشحهم .

حضرة محمود أبو النصر بك — أوافق حضرة الياس بك على ماقاله وأطلب بقاء المادة على أصلها .

حضرة على المنزلاوى بك — أطلب تعديل المادة بأن يجعل تعيين رئيس مجلس الشيوخ من حق الملك بدون ترشيح ولا أرى فى ذلك انتقاصا لحق من حقوق الأمة إذ ليس لرئيس المجلس إلا حفظ النظام والأمر كله فى يد الأغلبية تسيره كما تراه وأغلبية مجلس الشيوخ من الاعضاء المنتخبين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أظن أن حضرة منزلاوى بك لا ينكر أن الأعضاء المعينين والمنتخبين يمثلون الأمة على السواء. فما هو السبب الذى جعله يفضل أن يكون الرئيس معينا لا منتخبا بواسطة ممثلى الأمة ؟

حضرة على المنزلاوى بك — أرى أن تعيين الرئيس بواسطة الملك فيه مراعاة لمركز الملك وليس فيه مطلقا انقاص لحق من حقوق الأمة .

حضرات عبد العزيز فهمى بك ومحمد على بك وحسن عبد الرازق باشا : نرى بقاء المادة على أصلها .

فضيلة الشيخ بخيت — أنا منضم لرأى سعادة قلينى باشا .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — وأنا منضم لحضرة المنزلاوى بك لأن الفرق بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ واضح فالأول كله منتخب والثانى والثانى فيه المنتخبون والمعينون ولو أنهم كلهم يمثلون الأمة فيجب أن يراعى فى اختيار المجلس الثانى مالا يكون فى الأول خصوصا إذا لم يكن فى هذا التفريق أى مساس بحق من حقوق الأمة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اعطاء الملك حق تعيين رئيس مجلس الشيوخ مع العلم بأن الرئيس هو المشخص للمجلس والمجلس نائب عن الأمة معناه أن هذه الظاهرة المبنية على سلطة المجلس الانتخابية تعطى للسلطة التنفيذية وهذا غير مقبول . لأنه لا يجوز أن يكون للسلطة التنفيذية حق التداخل فى شؤون السلطة التشريعية . لذلك أقترح الموافقة على نص المادة كما هى .

أخذت الآراء فتقرر بالأغلبية ابقاء المادة على أصلها .

مادة ٨١ — اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — اذا انحل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر :

تلى القرار الاربعون وهذا نصه :

اذا انحل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

سعادة قليني فهمى باشا — هذا يؤدى الى تعطيل الأعمال التشريعية وأرى أن الواجب يقضى باستمرار مجلس الشيوخ فى العمل أثناء انحلال مجلس النواب .

حضرة الياس عوض بك — هذا الحكم متفرع عن القرار السابق وأساسهما عدم جواز انفراد أحد المجلسين بالعمل .

معالى رفعت باشا — الأعمال التشريعية لا تؤدى الا باشتراك المجلسين .

موافقة عامة على القرار .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على النص التالى :

« اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » .

نص الدستور على ايقاف جلسات مجلس الشيوخ اذا حل مجلس النواب وحكمة ذلك أن كلا من المجلسين يكمل أحدهما الآخر فالأعمال التشريعية لا تؤدى الا باشتراك المجلسين — وما دام لا يمكن لأحدهما أن ينفرد بالعمل دون الآخر فان فى اجتماع مجلس الشيوخ وحده مضيعة للوقت فوق ما قد يحدثه هذا الاجتماع من اضطراب فى الرأى العام والاداة الحكومية .

ولعل الدستور المصرى قد أخذ هذا الحكم عن الدستور البلجيكى الذى نص فى المادة ٥٩ على أن « كل اجتماع لمجلس الشيوخ خارج دورة اجتماع مجلس النواب باطل بحكم القانون » .

Toute assemblée du Sénat qui serait tenue hors de temps de la session de la chambre des representants est nulle de plein droit.

الفرع الثـانى

مجلس النواب

مادة ٨٢ – يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

الاعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : الجلسة الأولى صفحة ١ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — هل يشكل البرلمان من هيئة أو هيئتين ؟

تقرر بالاجماع أن يكون من هيئتين وكل أعضاء الهيئة الأولى ينتخبون ويسمى مجلس النواب .

دولة الرئيس — والانتخاب بدرجة واحدة أو درجتين .

المادة (٨٢) تقابلها:
- المادة ١ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٢١ يوليه سنة ١٩٢٧
- والمادة ٤٧ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤٠ من دستور ايطاليا
- والمادة ٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٦ من دستور استونيا

نص الدستور المصرى على أن يكون انتخاب الأعضاء فى كلا المجلسين بالاقتراع العام suffrage universal — وكما سبق أن قلنا فى التعليق على المادة ٧٤ — أنه ليس معنى الاقتراع العام أن يشترك كل فرد من الأمة فى عملية الانتخاب — فليس للنساء والأطفال والقصر والمحجور عليهم والمحكوم عليهم بأحكام تخل بالشرف أن يشتركوا فى الانتخاب . ولكن معنى الاقتراع العام أن لا يشترط فى الناخب شروط خاصة — كنصاب مالى معين — أو شهادة دراسية معينة أو أن يقصر الانتخاب على فئات أو طوائف من الشعب دون غيرها . فى هذه الاحوال يكون الانتخاب مقيدا Suffrage restreint .

وقد ترك الدستور بيان طريقة الانتخاب لقانون الانتخاب .

ونصت المادة الاولى من القانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ على أن لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ احدى وعشرين سنة كاملة .

ونصت المواد ٢٠ ، ٢٥ من القانون سابق الذكر على جعل الانتخاب بالنسبة لمجلس النواب على درجتين — وبالنسبة لمجلس الشيوخ على ثلاث درجات — وبالفعل تم الانتخاب الاول على هذا الشكل .

وقد عللت لجنة وضع المبادىء هذه الاحكام فى تقريرها إذ قالت: =

حضرة المنزلاوى بك — أرى أن يكون الانتخاب من درجة واحدة لأن جعله من درجتين قد يحمل على غير الغرض النافع الذى نتوخاه ويستعين به البعض على اتهام الحكومة بالعمل على تنفيذ مآرب خاصة .

= « أمثل الطرق للانتخاب فى رأى اللجنة أن يكون لدرجتين : الاولى درجة الناخبين ، والثانية درجة المندوبين الناخبين . وقد تركت اللجنة تقدير العدد الذى ينوب عنه كل مندوب ناخب الى لجنة قانون الانتخاب . وانما دعا اللجنة لتقرير مبدأ الدرجتين وتفضيله على مبدأ الانتخاب المباشر الذى رأى بعض الاعضاء الاخذ به سببان : أولهما تاريخ مصر الانتخابى ، فان مصر لم تعتد الانتخاب السياسى المباشر بل كانت كل قوانين الانتخاب الماضية لمجلس النواب فى سنة ١٨٨٢ ولمجلس الشورى والجمعية العمومية فى سنة ١٨٨٣ وللجمعية التشريعية فى سنة ١٩١٣ تنص على حصول الانتخاب بدرجتين . وقد أسفرت انتخابات الجمعية التشريعية على الرغم من قلة عدد المنتخبين فيها عن نتيجة لا بأس بها . فمن المنتظر أن تسفر الانتخابات لمجلس النواب من درجتين عن نتيجة أحسن لأن الشعب أكثر شعورا بحقه السياسى وبضرورة اختيار النواب الذين يحسنون تمثيله ولأن العدد ثلاثة أضعاف عدد أعضاء الجمعية التشريعية تقريبا . وهو لذلك يسمح للاكفاء بالوقوف الى جانب ذوى المصالح الواسعة . أما السبب الثانى فراجع الى حال البلاد العامة . لأن الاكثرين من السكان لا يعرفون فى الغالب شيئا كثيرا عن الاشخاص الذين يتقدمون للنيابة عنهم وقد ينخدعون بمن لا يعرفونه لما يزينه لهم من الاقوال . ولما كان أساس النيابة الثقة . والثقة لا تتأتى الا عن معرفة . فالناخبون الذين يولون ثقتهم لمن لا يعرفونه يخرجون بالانتخاب عن المعنى المقصود منه . أما مندوبو الناخبين فهم بالضرورة من درجة أرقى وهم أكثر معرفة بالناس .

على أن تعدد الدرجات متبع فى بلاد شتى فيما يتعلق بمجلس الشيوخ وكان متبعا أيضا فى فرنسا بالنسبة للمجلس الآخر فى دستور سنة ١٧٨٩ لذلك رأت اللجنة من المجازفة أن تزج بالبلاد فى غمار التجربة فى الظروف الحاضرة فقررت أن تستبقى طريقة الانتخاب القديمة التى خبرتها البلاد من عهد طويل » .

ولكن هذا الحكم قد عدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ واستبدل الانتخاب غير المباشر بالانتخاب المباشر. وقد تتالت التعديلات بعد ذلك فصدر مرسوم بقانون فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ يعين نظام الانتخاب غير المباشر . ولكن هذا المرسوم بقانون أدركه الالغاء بقانون نمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ .

وفى سنة ١٩٣٠ صدر دستور جديد وقانون انتخاب جديد (قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠) أعاد الانتخاب غير المباشر وجعله جزء من الدستور بل واشترط فى ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا على جانب من الثروة أو الكفاءة — مادة ٨١ .
ثم صدر المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ معيداً للانتخاب المباشر .

وقد عللت المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ العودة للانتخاب غير المباشر بقولها « والانتخاب المباشر وان شاع العمل به ليس فى نظر محبذيه أنفسهم أكثر من صورة من صور الحكم أفضى اليها تطور الأحوال الاجتماعية فى أوربا وجعل منها ضرورة حاضرة من ضرورات النظام النيابى فيها ومع ذلك فأهل الرأى فى أمره على خلاف — وكثير ممن كتبوا فى أزمة الأنظمة البرلمانية يؤثرون عليه نظام الانتخاب ذى الدرجتين ويقولون أنه « كالمرشح يعطيك ماء أشد نقاء وصفاء دون أن يغير ينبوعه » .

والملم بتاريخ الأنظمة النيابية لا يفوته ادراك ارتباط الانتخاب العام المباشر بالتطور الصناعى وبانتشار التعليم — فقد كان أبدا شعار أوساط العمال والمطمح الثابت لأحزابهم الناشئة . وما زالوا طوال السنين العديدة يلحون فى المطالبة به والدفاع عنه . وكلما اشتد ساعد الصناعة واحتشدت الجماعات الكبيرة متراصة فى جوار المراكز الصناعية شعرت تلك الجماعات بمكانتها وأيقنت أن سبيلها الى اظهار قوتها وانجاح مقاصدها هو أن يزيد ممثلوها فى المجالس النيابية . وكان الطريق لذلك طبعا نشر الدعوة الى الانتخاب العام المباشر مطلقا فى بعض البلاد من نظام الدرجتين ومطلقا فى الأخرى من قيد النصاب المالى يشترط فى النائب . نجحت تلك الدعوة فى عصور مختلفة بحسب سرعة التطور الصناعى وانتشار التعليم فى البلاد المختلفة وبطئها . ولكنها ما لبثت حتى خلقت مشاكل جديدة لا يزالون يطبون لها بمختلف الطرق المقدة كالتمثيل النسبي وتمثيل المصالح وحتى استفاضت الشكوى من أزمة الأنظمة البرلمانية تتهم تارة بالعقم والثرثرة وطورا بالطغيان على السلطة التنفيذية . وتتهم دائما بانحطاط مستوى أعضاء المجالس النيابية بسبب تحول السياسة الى صناعة يندس فيها =

دولة الرئيس — ضرر الانتخاب بدرجة واحدة ربما كان أشد من اتهام الحكومة بالتحيز .

حضرة عبد العزيز بك — ضرر الانتخاب بدرجة واحدة أن الناخب لا يعرف الصالحين للانتخاب فيؤول الأمر لأن يجرى الانتخاب طبقا لأهواء سماسرة الانتخاب .

ومزية الانتخاب بدرجتين أن يوكل الأمر إلى من هم أرقى من الناخبين وأكثر علما باللائقين للنيابة .

حضرة على ماهر بك — أرى أن يكون الانتخاب من درجة واحدة لأن الأصل أن يستعمل كل واحد حقه بنفسه .

دولة الرئيس — أو يوكيله إذا عجز الأصيل .

= من كانت بضاعتهم من الأخلاق والكفاءة مزجاة . ومن لايبتغون بها الا طريقا للجرى وراء المنافع، إلى تهم كثيرة أخرى لا يجهلها المطلع على ما كتب أخيرا فى هذا الصدد وهو كثير أو على التحقيقات التى قام بها المؤتمر البرلمانى الدولى للوقوف على أسباب أزمة الأنظمة البرلمانية كما لا يجهلها المشاهد للتغييرات التى تمت فى كثير من البلاد ثورة بتلك الأنظمة وخروجا عليها .

هذا شأن الانتخاب المباشر فى أوربا نظرا وعملا . ففيم كان التعجيل بنقله الى مصر والتنويه بفضائله وتقديسه حتى ما يعدله شىء ؟ لم يكن التفكير فى تغيير نظام الانتخاب رغبة فى مداركة تطور حدث فى البلاد جعل ما كان صالحا فى زمن غير صالح لزمن آخر . فقد وقع هذا التغيير فى أول دور انعقاد لأول فصل تشريعى بعد أصدار الدستور دون أن يقع بين ١٩٢٣ ، ١٩٢٤ من الأحداث والتطورات ما يسوغ أى تغيير . وفى حين لا تغير قوانين الانتخاب عادة الا قبل انتهاء الفصل التشريعى والقرب من موعد اجراء الانتخابات الجديدة . وتم هذا التغيير بغير مناقشة جدية وبطريق التشريع العادى بالرغم من انه وقد جعل الانتخاب ذو الدرجتين فى بنية الدستور كأن لا يجوز على أى حال تغيير النظام القديم بغير طريقة تعديل الدستور » .

والسبب الذى حدا بالمذكرة التفسيرية الى القول بوجوب أن يكون التغيير بتعديل الدستور هو اعتقادها أن لجنة الدستور وهى اللجنة التى وضعت قانون الانتخاب قد « أسست عملها على أن يكون الانتخاب لمجلس النواب ذا درجتين وما شكت لحظة فى أن سيظل ذلك من بنية النظام النيابى الناشىء . وقد تسرب اعتقادها الى تحرير الدستور فوضعت المادة ٨٩ تشترط عند حل مجلس النواب أن أن يدعى المندوبون لاجراء انتخابات جديدة وهو تعبير اصطلح عليه لتعريف ناخبى الدرجة الثانية » .

فكأن المذكرة تستلزم أن يكون تغيير طريقة الانتخاب بتعديل الدستور لأن واضعى الدستور اعتقدوا بصلاحية الانتخاب ذى الدرجتين وما شكوا لحظة فى أن ذلك سيدوم مادام النظام النيابى الناشىء . ولكن غاب عن الوزارة ان واضعى الدستور لم يفصحوا عن نواياهم ولم ينصوا فى صلب الدستور على طريقة الانتخاب .

فكيف اذن تطلب منا المذكرة تعديل الدستور — وما هو النص الذى كان لا بد أن يشمله هذا التعديل ؟ لاشك أن هذا التعديل مستحيل ماديا لعدم وجود النص الذى كان يجب تعديله .

يؤيدنا فى ذلك اعتراف المذكرة نفسها منتقدة عدم النص فى دستور سنة ١٩٢٣ على طريقة الانتخاب اذ قالت « كذلك دلت التجارب على وجوب النص فى الدستور بصورة صريحة لا لبس فيها ولا إبهام على الأصول الكلية لنظام الانتخاب أى على نظام الدرجتين وعلى أن تكون الانتخابات الأولى على أساس الاقتراع العام وأن يشترط فى ناخبى الدرجة الثانية شرط نصاب مالى أو تعليم حتى لايعبث بتلك الأصول فى سبيل الأهواء والشهوات الخاصة » .

حضرة على ماهر بك — والقول بان الناخبين لا يعرفون اللائقين للانتخاب ينفيه حكم القانون الحالى الذى يقضى بأن يستنير المندوب الناخبين فيمن يحسن انتخابه وضرر جعل الانتخاب بدرجتين أنه يسهل التأثير على المندوبين الناخبين لقلة عددهم .

كثير من الاعضاء أيدوا جعل الانتخاب من درجتين ،

أخذت الآراء فتقرر بالاغلبية جعل الانتخاب من درجتين ولم يصر على جعله من درجة واحدة سوى حضرات طلعت باشا ومنزلاوى بك وماهر بك

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٥ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الرابع ونصه (تكون الهيئة التى يؤلف منها المجلس الاول منتخبة وتسمى مجلس النواب) .

فوافقت عليه الهيئة بالاجماع .

وفى صفحة ١٦ من مجموعة المحاضر تلى القرار السادس وهو (يكون الانتخاب لمجلس النواب بدرجتين .

حضرة على ماهر بك — أطلب أن يجعل الانتخاب بدرجة واحدة لأن الأصل أن الانسان يستعمل حقه بنفسه . أما الأسباب التى وردت تبريرا لجعل الانتخاب بدرجتين فتنحصر فى أمرين (الأول) تاريخنا الدستورى (والثانى) عدم معرفة الناخب للأشخاص المرشحين للنيابة معرفة أما عن السبب الأول فأقول أنه لا يصح أن يكون معناه عدم جواز الانتقال من حال قديم الى حال جديد فقد كنا ننتخب بدرجتين فى وقت كان الشعور السياسى فيه أقل بكثير مما هو الآن ومن المسلم به أن البلاد تطورت تطوراً تناول جميع مظاهر الحياة فلا يصح إذن الاحتجاج بالقديم أمام هذا التطور الحديث بل أظن أنه قد آن لنا أن ننتقل إلى حالة جديدة . وأما عن السبب الثانى فاننا إذا راجعنا أنفسنا وجدنا أن المندوب الناخب لا يختلف كثيراً عن الناخب من حيث العلم بالمرشحين ففى قانون سنة ١٩١٣ يختار المندوب الناخب من بين خمسين ناخبا وهو عادة من طبقتهم والواقع أنه إذا كان الغرض أن يكون للناخب صفات خاصة فيصح وضع قواعد لذلك كما فى انجلترا فان الانتخاب هناك مباشر ولكن القانون الانجليزى مع ذلك يشترط شروطا

خاصة فيمن يكون أهلا للانتخاب كأن يكون له محل سكن من قيمة معينة والا يكون متشردا الخ . أضف إلى هذا انه سيتولد عن الحياة البرلمانية حتما قيام الأحزاب السياسية ومتى وجدت الأحزاب فلا يهم أبدا معرفة الناخب لشخصية النائب وإنما يجرى الانتخاب تبعا للمبادىء السياسية فاذا كان ينقصنا الآن شيء من الأخلاق الدستورية فسيكمل بالتمرين . ولا يصح أن يجعل هذا النقص سببا للعـــدول عن مبدأ عام . والانتخاب بدرجتين يؤدى إلى حصر الانتخاب فى طائفة قليلة جداً فيكون عدد المندوبين الناخبين فى الدائرة الانتخابيه ٣٠٠ فقط إذا اعتبرنا أن لكل ٥٠ ناخبا مندوبا ناخباواحداً واستبعدنا النساء والأطفال والمحكوم عليهم الخ . وعلى هذا الاعتبار يكفى للحصول على النيـــابة اجتماع ١٥١ صوتا للمرشح وهذا يسهل جدا وقوع الجرائم الانتخابية ومن واجبنا أن نمنع وقوع هذه الجرائم أو نقلل من وقوعها بتوسيع دائرة الناخبين . والانتخاب المباشر أكثر اتفاقا مع سلطة الأمة لأن سيادة الأمة معناها سيادة الناخبين وسيادة النـاخبين تقتضى عموم السيادة لا حصرها فى عدد قليل من الأمة فاذا أخذ بالانتخاب لدرجتين أصبحت سيادة الأمة منحصرة فى ٥٢ ألفا من الناخبين على حين أننا اذا أخذنا بالانتخاب المباشر كانت سيادة الأمة من حق مليونين وستمائة ألف نفس . وأكبر دليل على صحة الانتخاب المباشر أخذ جميع الدول به .

سـعادة محمود أبو حسين باشا — اذا أخذنا بمبدأ الانتخاب المباشر فهل توجد فى كل بلد دائرة انتخاب ومن الذى يستطيع حفظ النظام فى هذه الحالة أننى أرى أنه لا يمكن أبدا تنظيم عمليـة الانتخاب فى بلادنا اذا أخذنا بطريق الانتخاب المباشر فضلا عما يترتب على ذلك من الطعون التى لا نهاية لها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذا صح أن أكبر دليل على أفضلية الانتخاب المباشر هو اجماع الأمم على الأخذ به فانه يصح أن ننتظر حتى نصبح فى مستوى تلك الدول التى أخذت بذلك النظام فان كثيرا من تلك الدول أخذت فى أول عهدها بالدستور بمبدأ الانتخاب بدرجتين فلما توفرت عندها وسائل الرقى عدلت عنـه الى الانتخاب المباشر — على أنى لا أريد أن أحرم بلادنا من التطلع إلى الانتخاب المباشر بل أرى أن تأخذ بما أخذت به

بلاد السويد فقد قررت فى أول أمرها نظام الدرجتين ولكنها نصت فى دستورها على أن كل مديرية يصبح فيها عدد المتعلمين أزيد من خمسين فى المائة يحق لها أن تأخذ بنظام الانتخاب المباشر ومثل هذا النص يوجد بين المديريات تنافسا حميدا فى سبيل الرقى وتستحثها على ترقية التعليم . فيمكن اذن أن نقرر الانتخاب بدرجتين مع تقرير أنه اذا زاد مع عدد المتعلمين فى مديرية على خمسين فى المائة امكن الأخذ فيها بنظام الانتخاب المباشر وقد يقال إن فى الامكان الوصول الى هذا من طريق تعديل القانون غير انى اخشى الا يهتم بهذا التعديل فى المستقبل او ان يحول بطء التشريع دون تحقيق هذا الغرض فى الوقت المناسب ولهذا اقترح ان ينص على ذلك من الآن .

سعادة حسن عبدالرازق باشا — مبدئى الأصلى أنه فى حكومة دستورية برلمانية يجب ان يكون الانتخاب مباشرا ولكن الظروف التى نحن فيها تقضى على بأن ارجو الهيئة ان تقرر الانتخاب من درجتين لأسباب هامة (منها) التربية العملية فان الانتخاب المباشر فى امة لا يزيد المتعلمون فيها على سبعة فى المائة عملية شاقة لا يمكن ان تحتمها البلاد (ومنها) التربية السياسية فانها ضعيفة جدا والسواد الاعظم من سكان القطر مقيم بالأرياف وهناك لا يهتم الناس بالانتخاب ولا يمكن ان تتصور ان يترك العمال اعمالهم التى يقتاتون منها ويقضون يوما كاملا فى عملية الانتخاب . لهذين السببين أميل كثيرا إلى الانتخاب بدرجتين فضلا عن أن قانون الانتخاب ليس كالقانون النظامى يشترط لتعديله شروط مخصوصة بل من السهل تعديله متى زاد عدد المتعلمين وخفت الصعوبات التى نعانيها الآن .

أستأذن حضرة على ماهر بك فى الانصراف فأذن له معالى الرئيس .

حضرة الياس عوض بك — لى ملاحظة واحدة وهى أن حضرة على ماهر بك بنى اعتراضه على الانتخاب بدرجتين على أن عدد المندوبين الناخبين سيكون ثلاثمائة فقط ولا مانع من أن نجعلهم ستمائة .

حضرة على المنزلاوى بك — يظهر أن اخواننا يرون صعوبه فى الأخذ بالانتخاب المباشر لانهم يرون أن هيئة الأمة فى مجموعها لا تستطيع أن تقدر قيمة هذا الانتخاب ولا أن تتبين مزاياه الحقيقية وربما كان لهم الحق فى ذلك

ولكنا إذا أردنا أن نصل بالأمة إلى درجة الكمال فلا يمكن ذلك الا اذا أخطأت فى بادىء الأمر وتنتج عن خطئها اصلاح . واذا بحثنا المسألة من وجهتها الحقيقية وجدنا أن الأمة لا تستحق دستورا بالمعنى الواسع الذى قررناه ولكن الذى دعانا الى ذلك التوسع هو كما قال حضرة على ماهر بك ذلك الشعور القومى والسياسى الذى عم البلاد فى الحركة الأخيرة . وقد يصح أن يكون لنا أسوة ببلاد الصرب والبلغار والجبل الاسود فان الانتخاب فيها بدرجة واحدة وهى مع ذلك لم تصل الى الدرجة العلمية المرغوبة — واذا جعلنا الانتخاب بدرجتين كان معنى ذلك أننا نصرف مجهودين لانتخاب المندوبين أولا ولانتخاب النواب ثانيا وما أجدرنا بأن نحرص على توفير جهودنا فى هذا السبيل .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على درجة أو درجتين .

فتقرر بالأغلبية أن يكون الانتخاب بدرجتين .

مادة ٨٣ — كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا فأكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر منه هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية .

مادة ٨٤ — تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب . وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق .

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من نائب . وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا دائرة انتخابية مستقلة .

وفى هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الاعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — والنائب يمثل أى عدد من السكان ؟

حضرة توفيق دوس بك — كل خمسين ألفا من السكان يمثلهم نائب ليتسع المجال للمتعلمين .

اذا رجعنا الى نصوص الدستور وقانون الانتخاب نجد أن المديرية هى الوحدة الانتخابية الكبرى . فلا توجد دوائر انتخابية عامة بالقطر محددة بالنسبة لعدد سكانه عموما بل توجد دوائر انتخابية بالمديرية وتبعا لعدد سكان المديرية نفسها باعتبارها عن سكان احدى وحدة قائمة بذاتها . فهل يحقق ذلك مبدأ نيابة العضو عن القطر كله ؟ لو أخذ الدستور بهذا المبدأ بشكل مطلق لوجب ضم ما يزيد المديريات الى المديرية المجاورة لها لتكوين دائرة انتخابية — بل لوجب أن يكون القطر كله وحدة واحدة وأن تتألف الدوائر من بلاد متقاربة بقطع النظر عن الحدود الادارية لكل مديرية .=

حضرة عبد العزيز بك — يحسن أن كل مائة ألف يمثلهم نائب .

حضرة الهلباوى بك — أفضل الاقلال ما أمكن من عدد النواب .

أخذت الآراء فلم توافق الأغلبيــة على أن كل مائة ألف يمثلهم نائب .

وأخذت ثانيا فتقرر بالأغلبية أن كل ٧٥ ألفا يمثلهم نائب فى مجلس النواب .

= والواقع أن جعل المديرية وحدة انتخابية رئيسية ليس مبنيا فقط على أنها وحدة ادارية (لأن الحدود الادارية وهى حدود وهمية قصد بها الى تسهيل الادارة والنظام لا تكفى لتسويغ مثل هذا التفريق فى الانتخاب) ولـكنه مبنى على أن المديرية فى الواقع وحدة جغرافية متجانسة الميول متفقة المصالح متكافئة فى درجة الزمن الاجتماعى والعلمى والاقتصادى .

ولهذا فالدستور لا يسمح بالخلط بين مديرية وأخرى فى الانتخاب الا فى حالة استثنائية واحدة وهى أن يكون مجموع عدد سكان المحافظة أقل من تسعين ألفا فلا مناص فى هذه الحالة من الحاقها بمديرية أو محافظة أخرى .

وقد صدرت جملة قرارات وزارية بتحديد دوائر الانتخاب لمجلس النواب والمديريات والمحافظات .

وبمناسبة زيادة تعداد القطر فى سنة ١٩٣٧ صدق مجلس الوزراء فى ٢٠ فبراير سنة ١٩٣٧ على تحديد دوائر الانتخاب لمجلس النواب . وهذا القرار مكون من مادتين :

مادة ١ — يكون عدد الدوائر الانتخابية لانتخاب أعضاء مجلس النواب بالمديريات والمحافظات مائتين وأربع وستين ، ويكون تقسيم تلك الدوائر وتحديدها على الوجه المبين بالـكشوف المرفقة بهذا القرار .

مادة ٢ — على المحافظين والمديرين تنفيذ قرارنا هذا واعلانه بمقر المحافظات والمديريات والمراكز والأقسام .

محمد محمود

صدر هذا التعديل بقرار وزارى فى حين أن الدستور يشترط فى المادة ٨٤ أن يكون تحديد الدوائر الانتخابية بقانون . كما نصت المـادة ٧٦ على مثل هذا الحـكم بالنسبة للدوائر الانتخابية لمجلس الشيوخ وبالفعل حدث فى سنة ١٩٣٠ أن تحددت دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٣٠ — ولا شك أن هذا هو الواجب دائما كلما أريد تحديد الدوائر الانتخابية سواء بالنسبة لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ .

ولا يمكن تبرير إصدار القرارات الوزارية بالمادة ٢١ من قانون الانتخاب لأنها لا تنص الا على حالة تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية — ولا يمكن أن تتسع لتشمل تحديد جميع دوائر القطر أو تحديد جزء كبير من هذه الدوائر . كما لا يمكن تبريره بالماده ٨٢ من قانون الانتخاب لانها تقرر حكما وقتيا.

وقد قصد الدستور من ذلك أن لايترك للحكومة وحدها حق تحديد الدوائر وتعيينها لأنها قد تستعمل حقها هذا للـكيد بخصومها السياسيين والتنكيل بهم .

وقد اختلفت الآراء فى لجنتى الدستور على نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان واخيرا استقر الرأى على جعلها نائب لـكل ستين ألف نسمة . وان من يعرف حالة البلاد الاجتماعية يدرك أن هذه النسبة توافق تماما حالتها وظروفها الخاصة . ولو أنها زادت عن ذلك لكانت زيادة عدد النواب مدعاة لطول النقاش والجدل .

ولقد نص دستور سنة ١٩٣٠ فى المـادة ٨٠ على أن يؤلف مجلس النواب من مائة وخمسين عضوا ويوزع العدد بين المديريات والمحافظـات .

وعللت المذكرة التفسيرية هذا التعديل بقولها « ان عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحـكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة . وقد جعل التمثيل بنسـبة نائب الى ستين ألفا من الأهالى فكان عدد النواب ٢١٤ قبل سنة ١٩٢٧ ، فلما ظهرت نتيجة الاحصاء الذى جرى فى ذلك العام أصبح ذلك العدد ٢٣٥ ، ولن يزال ذلك العدد يزداد بتلك النسبة على اطراد كل عشر سنوات . وقد كان عدد أعضـاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعيـة التشريعية ٨٣ فما شكا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف فى علوم الاجتماع والمشاهد فى المجالس الـكبيرة العدد انه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى واستقلال الرأى =

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٧ من مجموعة المحاضر .

أمر معالى الرئيس فتلى القرار نمرة ٧ ونصه : (يؤخذ بطريق الانتخاب الفردى بأن ينتخب عن كل دائرة انتخاب نائب واحد) .

حضرة الياس عوض بك — هذه الطريقة عدل عنها فى أوروبا بعد أن ظهرت بالتجربة عيوبها وقد عدلت عنها فرنسا بعد أن جربتها ثلاث مرات أو أربعا وهى مضيعة لكرامة النائب فانه يرى أن نجاحه فى الانتخاب يتوقف على التزلف الى الناخبين والاسراف فى الوعود التى كثيرا ما تضطره الى التردد على الوزارات والوقوف بأبواب وزرائها سعيا وراء القيام بما تعهد لناخبيه . لهذا أقترح أن تأخذ اللجنة بطريقة الانتخاب بالقائمة لأن النائب يتعذر عليه التزلف لناخبيه نظرا لأن عددهم يربو على نصف عدد سكان المديرية . لا عيب

= ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض الدول الأوربية . على أن الاستكثار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربية السياسية فيها وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة أبدا مثلا ينطق بلسانهما .

وقد ألفى فريق الأوتوقراطية فى هذا العدد الكبير أداة مستحبة لاستهواء الأنصار أو إرضائهم وطريقا معبداً لاستدامة نفوذه وسلطانه بما نشأ بينه وبين هؤلاء الأنصار من الاتفاق والتواضع — ثم يؤيدونه بالاستسلام له فى المجلس وهو يجزيهم على ذلك تعضيدا ومنافع أخرى تجعلهم أكثر حرصا على الاحتفاظ به وتفانيا فى الدفاع عنه . بل لم يكفه هذا العدد الكبير فزاد من عدد أعضاء مجالس المديريات زيادة لا تقضى بها ضرورة ولا تبررها مصلحة جعلت من أعضاء هذه المجالس ضمن عدد أعضاء مجلس النواب .

وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحى الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة التربية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل فى مجلس النواب . بل إن هذا العدد الأقل الذى سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين .

والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبته إحصاء كل عشر سنين. إذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الاضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتباك فى العمل وليست مع ذلك ضرورة لا بد منها إذا روعى قدر الإمكان فى توزيع عدد الأعضاء على دوائر الانتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة فى كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لاطراد التساوى فيه . على أن المألوف أيضا فى أغلب البلاد الدستورية أن للنواب عددا ثابتا يوزع على أقسامها الادارية لا يتغير بتغير عدد السكان بل لقد يعرف عن بعضها تفاوت ظاهر بين الدوائر المختلفة من حيث ذلك العدد .

وهذا التفاوت الذى كثيرا ما يكون نتيجة العمران اللازم عن رقى الصناعة واتساع نطاقها هو وحده الذى يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر فى التوزيع .

وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية الى قانون » .

من هذا نرى ان دستور سنة ١٩٣٠ قد حدد عددا ثابتا يوزع على أقسام البلاد الادارية ولا يتغير بتغير عدد السكان وذلك أسوة بدستورى انجلترا وفرنسا .

على هذه الطريقة سوى أنها لا تكفل معرفة الناخبين للمرشحين الذين كثيرا ما يقع الاختيار عليهم لمجرد الثقة فى المرشح المبين اسمه على رأس القائمة فمنعا لهذا يمكننا هنا أن نتبع النظام الذى وضع فى أوروبا لمعالجة هذه الحالة وهو أن توضع دوائر بيضاء أمام أسماء المرشحين فالناخب يسود هذه الدوائر أمام الأسماء التى يقع اختياره عليها ويترك الأخرى بيضاء .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — طريقة الانتخاب الفردى حسبما ورد على ذهن اللجنة عندما أخذت بها هى أن المديرية تقسم الى دوائر انتخاب بنسبة واحد لكل خمسة وسبعين ألفا من عدد السكان فكل من يرشح نفسه للانتخاب ويحصل على التزكية المطلوبة ترسل أوراقه الى المديرية ومتى انقضى الميعاد المقرر تجمع هذه الأوراق ويحرر منها كشف بالمرشحين الحائزين للشروط ويعرض على الناخبين فى دائرة الانتخاب ليختار كل ناخب اسما من بين هذه الأسماء . أما طريقة الانتخاب بالقائمة فتكون بجعل المديرية دائرة انتخاب واحدة وفى مركز المديرية يحصل انتخاب النواب جميعهم للمديرية ويكون ذلك بناء على قوائم يحررها الأحزاب كل حزب له قائمة وتعرف القائمة بالاسم المبين على رأسها فالناخبون يختارون قائمة من القوائم باسمها وهذا يدعوهم لانتخاب أشخاص لا يعرفونهم لمجرد ثقتهم بالاسم الوارد على رأس القائمة .

حضرة الياس عوض بك — يمكن تلافى هذا الضرر بعمل دوائر انتخاب بقدر عدد النواب المقرر للمديرية ووضع جميع المرشحين فى قائمة واحدة ترسل لكل دائرة ويكلف الناخب بأن يختار من القائمة العدد المطلوب . وبهذا تصان كرامة النائب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هل كل دائرة تنتخب النواب جميعهم أو تنتخب النائب عنها .

حضرة الياس عوض بك — كل دائرة تنتخب النائب عنها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه هى طريقة الانتخاب الفردى ،

حضرة الياس عوض بك — يمكن جعل الدائرة أوسع بأن ينتخب أكثر من نائب أى تقسيم المديرية الى قسمين كل قسم ينتخب نصف الاعضاء

لتمنع بذلك أسباب السعى والرشوة والزلفى للحكام .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا لا يكفى وما على المرشح إلا أن يسعى عند الناخب ليضع اسمه فى الكشف المتضمن للأربعة أو الخمسة النواب المطلوبين .

حضره عبد الحميد بدوى بك — ان فرنسا لم تلجأ الى طريقة الانتخاب بالقائمة الا أخيرا ولتحقيق التمثيل النسبى للاقليات السياسية .

حضرة الياس عوض بك — وقد تفيد فى بلادنا أيضا لتمثيل الاقليات .

سعادة منصور يوسف باشا — أطلب ألا تكون المناقشة فى المواد من ٦ الى ١٣ نهائية لأنها من حق لجنة الانتخاب .

معالى الرئيس — اللجنة العامة لها أن تضع القواعد الاساسية لقانون الانتخاب الذى ستكلف لجنة الانتخاب وضعه ولجنة الانتخاب لم تشكل بعد

سعادة منصور يوسف باشا — القاعدة التى وضعت وهى تقسيم البلاد الى دوائر الانتخاب نائب عن كل خمسة وسبعين الفا من السكان فيها حرمان للمتعلمين .

معالى الرئيس — الكلام الآن فى هل يكون الانتخاب بطريقة القائمة أو يكون بالاسم ؟

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أخالف الياس عوض بك فى رأيه وأرى أن يكون الانتخاب فرديا لا بالقائمة . يستشهد الياس بك عوض بفرنسا وفرنسا لم تقف عند طريقة واحدة ففى سنة ١٨٤٨ كان الانتخاب بالقائمة وفى سنة ١٨٥٢ كان بالاسم وفى سنة ١٨٨٥ كان بالقائمة وفى سنة ١٨٨٩ كان بالاسم وفى سنة ١٩١٩ رجعت فرنسا إلى طريقة الانتخاب بالقائمة وهى تجرى فى هذا على ما تبين لها من التجارب فكلما تجرب طريقة ولا تنجح تعود الى الأخرى . وقد سار النظام فى فرنسا من زمن بعيد على طريقة الانتخاب بالاسم ولم ترتكب جرائم فى الانتخابات الا قليلا ومايقدم الى المحاكم أقل بكثير منه فى البلاد الأخرى ولم يكن هذا النظام مانعا فى بلادنا من انتخاب الاكفاء ولا مفسدا للاخلاق . الاعتراض على الانتخاب بالقائمة أن الناخب لا يعرف من ينتخبه وهذا يجعل التمثيل غير صحيح ، ربما

يكون التمثيل فى أوروبا على طريقة القائمة مفيدا لأن انتشار الجرائد فيها وانتشار التعليم ونظام الاحزاب السياسية كل ذلك يجعل الناخب أكثر اتصالا بالمرشحين ولكن فى مصر لم نصل إلى هذه الدرجة فلا يمكن الناخب أن يعرف خمسة أسماء أو عشرة فى المديرية المعرفة التامة ، وبديهى أن الناخب يجب أن يعرف النائب عنه ، ويلاحظ أن أهل كل مركز ميالون لاختيار كبار الرجال الظاهرين فى مركزهم وهذا يؤدى الى أن أهل المركز الاكثر عددا يفوز بانتخاب النواب عن المديرية باجمعها من مركزه فمن المجازفة أن نستعيض عن نظام جربناه وعرفنا نتائجه بنظام لم نالفه ولم نعرف نتائجه الى الآن

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الذى يشغل الياس عوض بك هو القياس الذى اطلع عليه فى النظام الفرنسى ، نعم يعيب بعضهم على نظام الانتخاب الفردى أنه يجعل النائب أكثر اهتماما بالمسائل المحلية الخاصة وبحاجات أهل الجهة لأنه بهذا يشترى مركزه ويعوض ناخبيه عن ثقتهم به ومن يفضل نظام القائمة يرى فيه أنه يسمح بانتخاب أشخاص لايدينون بمراكزهم لجهة معينة . قد تكون هذه الاعتبارات صحيحة بالنسبة لفرنسا حيث ينقطع الكثير للأعمال العامة وتتجاوز شهرتهم حدود مركزهم فاذا ماعرضت أسماؤهم فى قائمة كانت شهرتهم هذه سبيلا إلى انتخابهم لمعرفة الناس بآرائهم وصفاتهم بالشهرة العامة وفضلا عن هذا فان نظام القائمة مبنى على النظام الحزبى وعلى تساند الأعضاء الذين يحررون القائمة وتضامنهم . اذ ليس معنى نظام القائمة أن يترك للمنتخب الخيار فى تحرير قائمة بالاسماء التى يختارها لأنه يترتب على هذا أن يصيب الانتخاب المركز الأكثر عدداً كما قال عبد الحميد باشا مصطفى . القوائم فى فرنسا تحرر بواسطة أحزاب أو جماعات متساندة فيتقدم أصحاب الأسماء المبينة فى القائمة ككتلة واحدة ولا يترك للناخب الخيار فى تحرير قائمة بل عليه أن يرضى باحدى القوائم الموضوعة فنظام قائم على الأحزاب ومن جهة أخرى نظام لايمكن تصوره أو تحقيقه إلا إذا كان هناك أشخاص مشتغلون بالأعمال العامة تتجاوز شهرتهم مدى مركز اقامتهم ويعرفون فى دائرة الانتخاب الواسعة كلها لا يمكن ولايجوز أن يطبق فى مصر حيث هذه الشهرة لا تتعدى أصحاب الأملاك الواسعة ،

أما القول إن أهل الفضل والعلم عنـدنا معروفون فى كل أنحاء المديرية ويمكن انتخابهم فى جملة جهات فهذا مخالف للوقائع . ان النظام الحزبى لم يوجد للآن والتساند بين المرشحين لا يتيسر الآن لعدم وجود طوائف سياسية قوية متساندة اذ الحياة السياسـية عندنا لا تزال فى دور الطفولة . واذا كان أساس نظام القائمة من نظام حزبى ومن الانقطاع للأعمال العامة والاشتهار بها غـير موجود فلا يمكن أن يكون الانتخاب الا فرديا . ولو سمح لـكل ناخب أن يضع قائمة كما اقترح الياس بك فانه سيضع فيها أسماء من يعرفهم فى مركزه أو فى المركز القريب منه فتتوزع الأصوات ويكون الفوز متروكا للمصادفة المحضة .

حضرة الياس عوض بك — يكفينى ردا على هذا أن الانتخاب بالقائمة مقرر فى فرنسا وأسبانيا وبلجيكا وأن طريقـة الانتخاب الفردى حكم عليها بالافلاس فى البلاد الأخرى .

معالى الرئيس — تؤخذ الأصوات .

تقرر بالأغلبية أن يكون الانتخاب فرديا .

معالى الرئيس — يتلى القرار الثامن .

تتلى القرار الثامن ونصه : (ينتخب نائب واحد عن كل ٧٥٠٠٠ من السكان) .

حضرة على ماهر بك — وضعت اللجنة الفرعية هذه النسبة ولا اعتراض عليها فقـد لوحظ بالاستقراء أن هذه النسبة تزيد كلما نقص عدد السكان وتنقص كلما زاد عددهم . ففى أمريكا بدأت بواحد لـكل ٣٠ ألفا ثم انتهت بواحد لـكل ٢٠٠ ألف واذا رجعنا الى البلاد التى يقرب عدد سكانها من عدد سكان مصر وجدنا أن النسبة فيها واحد لـكل ٤٠ ألفا . والمقصود من هذا هو ايجاد العدد الكافى من الأكفاء وتمكين الطبقات المختلفة من التمثيل وايجاد العدد الكافى لتكوين اللجان .

سعادة منصور يوسف باشا — أوافق على ماهر بك وأزيد على ما قاله أن مركز مصر الحالى يحتاج الى مجلس نيابى واسع يجمع بين أعضائه العـدد الكافي من الأكفاء ولقد رفع شرط الضريبة للاكثار من المتعلمين وهذا

لا يتفق مع النسبة التى قررتها اللجنة الفرعية . والرغبة العامة الآن هى أن تكون النسبة واحدا الى خمسين ألفا وكلما زاد أعضاء المجلس كلما قلت المزاحمة وامتنعت الضغائن التى يخشاها سعادة المحافظ وتوفر فى المجلس أهل الكفاءة .

سعادة حافظ حسن باشا — بحثت الموضوع باعتبار النسبة التى قررتها اللجنة الفرعية بحسب الاحصاء الأخير لسكان القطر فوجدت أن عدد مجلس النواب سيكون ١٥٨ عضوا وقد كان الانتخاب للجمعية التشريعية بنسبة واحد الى ٢٠٠ ألف والبلاد التى كان عدد سكانها أقل من هذا العدد كدمياط والسويس كان يسمح لها بانتخاب نائب عنها وجرت العادة أن بعض المديريات عندما كانت تقسم الى دوائر انتخاب بنسبة ٢٠٠ ألف فما تبقى يكون دائرة اذا زاد على النصف فاذا اتبعنا هذه الطريقة ووضعنا لها نصوصا خاصة فى قانوننا كما اقترح يزيد عدد الأعضاء أيضــا عشرة فيتكون المجلس الجديد من ١٦٨ عضوا وهذا عدد كبير مانع من حسن النظام ويدعو الى كثرة الكلام فى المجلس والى مناقشات طويلة لا فائدة منها وهذه المناقشات ستكون بين أعضاء لا تجانس بينهم لأنه كلما زادت دوائر الانتخاب كلما صادف الانتخاب أهل القرى لأنهم هم أقرب اتصالا من غيرهم بالناخبين وأقربهم الى ثقتهم . وبالعكس كلما قل العدد كلما أمكن انتخاب عدد كبير من أهل الرأى الذين يقدرون الواجب ويشعرون بالمسؤولية فيراقبون أعمال الحكومة مراقبة فعالة . والمرغوب فيه هو أن يكون مجلس النواب من خلاصة الأمة . لهذا أقترح جعل النسبة واحدا الى مائة ألف .

سعادة قليني فهمى باشا — أرى أن نسبة واحد الى ٧٥ ألفا وافية بالغرض لأنه كلما كان العدد قليلا كلما أمكن درس المسائل درسا وافيا ويمكن فيما بعد عندما ينتشر التعليم تعديل النسبة وجعلها واحدا لكل ٥٠ ألفا . أما النسبة التى يقترحها حافظ حسن باشا فمبالغ فيها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أن تكون النسبة واحدا الى ٥٠ ألفا لأنى أرى أن ١٦٨ نائبا عن القطر طبقا لما أبداه سعادة حافظ حسن باشا قليل جدا وقد كنت أتوقع أن النسبة التي قررتها اللجنة الفرعية تجعل المجلس مكونا من ١٨٠ عضوا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن نبنى أحكامنا الآن على فروض وتقديرات يجوز أن نختلف فيها الى ما لا نهاية والأفضل أن تعين عدد أعضاء المجلس الذى نراه مناسبا ثم نبنى عليه النسبة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أن يكون مجلس النواب من مائتى عضو حتى يكون لنـــا هيئة عددها كاف لتكوين اللجان وللبحث فى مهام البلاد .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — النسبة التى جاءت فى تقرير اللجنة الفرعية تسمح بوجود هذا العدد تقريبا .

حضرة على ماهر بك — أنا لا أطلب عددا معينا لمجلس النواب بل يهمنى أن أعرف النسبة التى ينبنى عليها العدد .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اذن ما هى العلة التى تتوفر فى واحد الى ٥٠ ألفا ولا تتوفر فى واحد الى ٧٥ ألفا ؟

حضرة محمد على بك — أطلب مؤقتا ابقاء النسبة التى قررتها اللجنة الفرعية وأقول مؤقتا انه لا نزاع فى أن هذه النسبة لوحظ فيها عدد سكان القطر الآن والمرغوب فيه أن يكون فى مجلس النواب العدد الكافى للقيام بالأعمال المنوطة بالمجلس . فبعدما قررنا النسبة واحدا الى ٧٥ ألفا قيل أن واحدا الى مائة ألف قليلة جدا لأن مجلس النواب يجب أن يقسم الى لجان وقيل أن نسبة واحد الى ٥٠ ألفا كبيرة جدا لأن بلادنا لم تتعود الآن الأنظمة الدستورية وربما تكون الكثرة ضارة . أما العدد الذى اقترحه حافظ باشا فلا يكفى واذا لوحظ أن الكسور ستحسب وان بعض البلاد الصغيرة ستمثل كما اقترح سعادة المحافظ وان الأقليات ربما تمثل وان بعض عواصم المديريات ستكون دوائر منفصلة فقد يصل عدد الأعضاء الى ٢٠٠ ، لهذا أطلب ابقاء النسبة على ما هى عليه . على أن هذا لا يمنع من اعادة النظر فى الأمر فيما بعد .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أرى أن تكون النسبة واحدا لكل خمسين ألفا أولا لأن هذا يكون حدا مناسبا للدوائر التى أشار اليها محمد على بك ويحسن أن يكون الأساس هو المديرية لا المركز كما جرى عليه العمل فى الماضى . وثانيا لأن الانتخابات ستكون محصورة فى عنصر معين فان لم تتوسع

فى الانتخابات تغلب العنصر القديم وفاز فى الانتخابات .

فضيلة الشيخ بخيت — أوافق حسن عبد الرازق باشا وأقترح زيادة على ما قاله أن كل مركز يزيد على خمسين ألفا بمقدار النصف يكون له الحق فى نائب آخر وكل مركز ينقص عدد سكانه عن خمسين ألفا يكون له الحق فى انتخاب نائب عنه . أن الغرض هو تمثيل الأمة والأفضل الزيادة فى النواب لا النقص ولا خوف من تشعب الآراء بالكثرة لأن العادة جرت على تقسيم المجالس الى لجان تفحص المسائل فى دائرة ضيقة وتقدم تقريرا عنها للمجلس .

حضرة زكريا نامق بك — ان زيادة الأعضاء ستقلل من حدة الانتخابات التى ستكون شديدة على ما أتوقع ولا ضرر من الكثرة فان المجالس يتولى المناقشة فيها عادة عدد قليل من النواب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الخلاف بين الأرقام خلاف تقديرى وليس لأى رقم من الأرقام المعروضة قيمة ذاتية وحد الخلاف هو معرفة عدد الاعضاء المطلوبين للمجلس . وأكبر دليل على ذلك أن النسبة ليست واحدة فى كل البلاد فان البلاد الصغيرة عدد السكان تختار نسبة أصغر ليكون عدد النواب أكبر فى حين أن البلاد كبيرة عدد السكان تختار نسبة أكبر ليكون عدد النوات أصغر . والواقع أنه فى كل بلد يبحث أولا فى كم عضوا يطلب أن يكونوا فى المجلس لحسن القيام باعماله ثم يبنى على هذا العدد نسبة الانتخاب . وقد قدرنا العدد المطلوب عندنا بمائة وثمانين فاذا عملنا حسابا للكسور فقد نصل الى مائتين . أما اذا أخذنا بنسبة واحد الى ٥٠ ألفا فسنصل الى ٣٠٠ ، يريد حسن باشا أن نجدد وأن ندخل عناصر جديدة فى المجلس وأنا أؤكد له أن نوع المنتخبين سيكون هو هو بعينه مع تفاوت بين درجة الوجاهة . والعادات الباقية الى الآن لا يمكن أن تعطينا الا طبقة من الطبقات السابقة لأن بين حاضرنا وماضينا صلة لا يصح أن نتجاهلها وليس من المتصور أن يكون قد حدث فى الاربع السنين الاخيرة انقلاب عام فى الاخلاق أما فكرة التسهيل لادخال المتعلمين فلا تفيد ما داموا ليس لهم جاه خاص فى بلادهم والمسألة بعد ذلك مسألة مسئولية فان كل عضو من أعضاء الهيئة الجديدة يجب أن يشعر بثقل المسئولية الملقاة على عاتقه وكلما كان العدد أقل

كانت المسئولية أظهر . أما اذا كثر العدد شاعت المسئولية بدرجة تقضى عليها ويجب أن نعمل على أن يكون احساس كل عضو بمسئوليته الخاصة فى كل مداولة احساسا شديدا جدا

سعادة اسماعيل أباظه باشا — دلتنى خبرتى الماضية أنه كلما قل عدد النواب كلما صلح المجلس ، قد يقال أن الأمية كانت فيما مضى متسلطة على الأمة والآن انتشر العلم ، نعم انتشر العلم ولكن فى عواصم الأقاليم وفى المدن ولكن فى القرى لا تزال الحال على ما كانت عليه وليس من العدالة أن مدينة القاهرة تمثل فى المجلس بنفس العدد الذى تمثل به مديرية الشرقية مثلا مع التفاوت فى التعليم بين الاثنتين . لهذا أقترح وضع نسبة خاصة للبنادر ولعواصم المديريات . وعلى كل حال فانى لا أرى فائدة من كثرة العدد ويهمنى وجود الاكفاء .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه الفكرة وجيهة ولكن الفوارق بين المدن والأرياف الآن ليست ظاهرة أو قوية بحيث يستدعى هذا التفريق ولكننا ربما نصل اليه قريبا .

حضرة الياس عوض بك — ان الأمة كلها لها حق التمثيل وكل منطقة لها عقلية وأفكار ويجب أن تمثل . لهذا أطلب أن تكون النسبة واحدا الى ٥٠ ألفا فنفسح المجال للمفكرين ونسترضى جميع الطبقات ونكون قد أجبنا رغبة البلاد .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أؤيد قرار اللجنة الفرعية وأطلب أن تكون النسبة واحدا لكل ٧٥ ألفا . نحن الآن نتدرج فى حياتنا الدستورية ومتصلون بتاريخنا الماضى والواقع أن نهضتنا السياسية اقتصرت الى الآن على النفور من الحكم الأجنبى وهذا شعور يستوى فيه العالم والجاهل والغنى والفقير . أما النهضة الحقيقية فلم توجد بعد وسيتولى أمرها هذا المجلس الجديد الذى نضع اليوم أساسه فهو الذى سيتولى قيادة الأمة الى الخير وأخشى ونحن داخلون على تجربة سعيدة وخطيرة فى آن واحد أن نكثر من عدد النواب فنفسح المجال لعديمى الكفاءة فنكون قد عرضنا أعمالنا للخطر . ان الجهلاء فى بلادنا أكثر عدداً من المتعلمين فكلما أفسحنا المجال زادت نسبة

الجهلاء ، وفضلا عن ذلك فان كثرة العدد تطيل المناقشة وتعطل الأعمال ، قالوا ان التقسيم الى لجان يوضح المسائل ويقلل المناقشة ولكن عمل اللجان تحضيرى والمجلس هو الذى سيبت فيه .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء ،

تقرر بالاغلبية بقاء النص على أصله ،

وفى صفحة ۸۷ من مجموعة المحاضر :

حضرة توفيق دوس بك — أقترح تعديل المادة ۸ وأطلب أن يكون لكل ٥٠ ألفا من السكان نائب فى المجلس ،

سعادة يوسف قطاوى باشا — كنت من الموافقين على أن يكون لكل ۷٥ ألفا من السكان نائب واحد ولكن تبين لى فيما بعد أن هـذه النسبة ضعيفة فانه على مقتضاها يكون مجلس النواب مكونا من ١٦٨ عضوا وهذا قليل فلو رفعناها وجعلنا لكل ٥٠ ألفا نائبا كان عندنا ٢٥٠ عضوا أما لو جعلنا النسبة واحدا لكل ٦٠ ألفا فيكون عندنا ٢١٠ وأنا أوافق على جعلها واحدا لكل ٥٠ ألفا ليكون التمثيل كاملا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ليست المسألة مسألة تمثيل لأنه يمكن أن يقال إن التمثيل موجود بأى نسبة كانت والواجب هو أن ننظر الى درجة اللياقة فى الوقوف عند نسبة معينة وأن نراعى فى ذلك درجة التعليم عندنا وأظن أن النسبة الأصلية كافية نظرا لانتشار الأمية فى مصر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كثرة النواب موجبة لتعطيل الأعمال .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن يكون لكل ٦٠ ألفا من السكان نائب فى المجلس . المسألة مسألة تمثيل فى الواقع لأن النسبة ان كانت ضعيفة كان التمثيل ضعيفا ولا يليق أن نعتبر أن ١٥٠ أو ١٦٠ عضوا فى المجلس يمثلون أمة من ١٣ مليونا من النفوس .

حضرة محمود أبو النصر بك — أوافق على ما يقترحه حضرة المكباتى بك وأزيد على ما يقول أننا بذلك نفسح المجال لذوى الكفاءات الذين قد يفوتهم الحظ فى الانتخاب .

حضرة توفيق دوس بك — جعل النسبة واحدا لكل ٥٠ ألفا يفسح

المجال لذوى الكفاءات لأن الأعيان ستكون لهم مراكز مضمونة فى المجلس نظراً لما لهم من الجاه فى البلاد وسيزاحمون المتعلمين فكلما زاد العدد كان لهؤلاء حظ أوفر .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر أن يكون لكل ٦٠ ألفا من السكان نائب فى المجلس .

حضرة محمود أبو النصر بك — أطلب أن تعدل المادة ١٣ وأن يباح لكل من يرشح نفسه للانتخاب أن يتقدم فى دائرتين على الأكثر . لأنه قد يتصادف أن أنصار المرشح للانتخاب فى المركز الواحد لا يكونون فى دائرة واحدة بل موزعين على دوائر المركز الواحد ان كان له عدة دوائر فقصر الترشيح على دائرة واحدة يجعل النجاح غير محقق وفى هذا من الضرر ما فيه . يقولون ان التجربة السياسية غير مباحة وأنا لا أرى أى ضرر من أن يلجأ اليها فى الانتخاب فى سبيل الخدمة العامة . القاعدة الأصلية مأخوذة عن فرنسا وقد وضعت هناك لعلة خاصة معروفة وهى أن الجنرال بولانجيه رشح نفسه فى خمسين دائرة لينال الاجماع وليستطيع بما يكتسبه من السلطة أن يقلب نظام المملكة فوضعت هذه القاعدة بناء على اقتراح النائب « واللون » ولكن نفس المقترح عدل عنها لأنها تحرم النائب الكفء من الوصول الى البرلمان وبالرغم من ذلك بقيت هناك على أصلها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اقتراحك يكون مقبولا لو قصرته على المديرية الواحدة وعلى دائرتين متجاورتين فيها .

حضرة محمود أبو النصر بك — أعدله وأشترط أن يكون فى المديرية الواحدة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اشتراط الجوار فى الدائرتين هو الذى يزيل الضرر الذى نخشاه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذه مقامرة سياسية وتجربة يجب منعها والأولى أن نجعل الترشيح فى دائرة واحدة فى أى جهة من القطر لأن النائب الكفء يجد من يرشحه فى أى دائرة .

فضيلة الشيخ بخيت — قانون الجمعية التشريعية يبيح الترشيح فى أكثر

من دائرة واحدة فلا معنى لأن تضيق الحكم الآن لأننا نسعى إلى اطلاق الحرية ورفع القيود . لهـــذا أطلب أن يؤخذ بما هو مقرر فى قانون الجمعية التشريعية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر اباحة الترشيح فى دائرتين فى المديرية أو المحافظة الواحدة وعدم اشتراط الجواز .

حضرة عبـد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن ينص على أن لكل شخص أن يغير موطنه السياسى قبل عملية الانتخاب بثمان وأربعين ساعة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يحسن أن نترك هذا للجنة الانتخاب .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الأولى وهذا نصها :

يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب وباعتبار نائب واحد لكل ستين ألفا من أهالى كل مديرية أو محافظة . وكل مديرية أو محافظة تبقى فيها زيادة تبلغ ثلاثين ألفا تزداد نائبا . والمديريات والمحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا يكون لكل منها نائب .

فتقرر تأجيل البحث فيها الى وقت نظر مشروع قانون الانتخاب .

وفى صفحة ١٨٧ من مجموعة المحاضر :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — والآن أعود الى المادة الأولى من فرع مجلس النواب وأقترح للتوفيق بين حكمها وماتقرر بقانون الانتخاب أن تضاف اليها الفقرة الآتيـة : (والقانون ينظم كيفية تمثيل المحافظات التى ينقص عدد أهاليها عن ثلاثين ألفا . وله أن يعتبر عواصم المديريات التى يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا فأكثر وحدة انتخابية مستقلة وأن يضع فى هذه الحالة ما يناسب من الأحكام) وذلك بعـد حذف الاضافة التى تقررت بالأمس وهى (فاذا لم يبلغ عدد أهالى محافظة ثلاثين ألفا ضمت فيما يختص بالانتخاب الى أقرب جهة بحسب ما يقرره قانون الانتخاب) وأن تحذف كذلك كلمة (والمديريات)

من العبارة الأخيرة من المادة لأنه لا توجد مديرية لا يبلغ عدد سكانها ستين ألفا .

فوافقت الهيئة على ذلك

مادة ٨٥ — يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

مادة ٨٦ — مدة عضوية النائب خمس سنوات .

التقاليد البرلمانية : **الأعمال التحضيرية :**

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس — لننظر فى شروط العضوية لمجلس النواب مبتدئين بالسن.

حضرتا محمد على بك والمنزلاوى بك — ليكن عمر العضو ٣٠ سنة على الأقل .

المادة ٨٥ ، ٨٦ تقابلهما:
- المادة ٥٠ ، ٥١ من دستور بلجيكا
- والمادة ٣٠ ، ٣١ ، ٣٣ من دستور الدانمرك
- والمادة ١٠ ، ١١ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٦ ، ١٥ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥
- والمادة ٤٢ من دستور ايطاليا
- والمادة ٣٩ من دستور استونيا
- والمادة ١٣ من دستور بروسيا

رأت لجنة وضع المبادىء العامة للدستور أن تشترط فى النائب أن يكون بالغا من العمر ثلاثين سنة على الأقل — وكان هذا الشرط موضع بحث وجدل فى اللجنة فقد اقترح أن يكون السن خمسا وعشرين سنة كما اقترح أن يكون خمسا وثلاثين سنة — وكان أصحاب الرأى الأول يؤيدون رأيهم بأن الحادية والعشرين هى سن العضوية للبرلمان فى انجلترا وأن الأمم الأخرى كلها لم تر محلا لاشتراط أكثر من خمس وعشرين سنة وأن الحياة السياسية أثبتت أن أشخاصا لم يبلغوا هذا السن قادوا الأمم وكانوا فيها عوامل تقدم ونجاح. وأيد أصحاب الرأى الثانى رأيهم بأن الحيـاة الشرقية تغلب فيها العاطفة إلى ما بعد الخامسة والعشرين . وان مركز البلاد السياسى من الدقة والخطورة بحيث يحتاج الى الاناة وطول الروية وقد رأت اللجنة أن الحجج التى تقدم بها أنصار الخمس والعشرين سنة مع صحتها لا تصلح لمصر لأن الاشخاص الذين يحسنون تقدير مصالح البلاد فى هذا السن نوادر لا يبنى عليهم حكم . وأن تربية الأوربيين السياسية الطويلة وانتشار الآراء الاجتماعية بينهم وتمكنهم جميعا من الاطلاع على كل ما يكتب وتكوينهم مبادىء خاصة لأنفسهم كل ذلك من شأنه أن المتقدم للانتخاب حتى من كان فى الخامسة والعشرين له آراء خاصة به أو مشاركة فى تقدير الصالح العام وقدرة على الدفاع عن تلك الآراء. أما فى مصر فالأمر مختلف ويجب أن يعنى القانون بشىء من حماية الناخبين فى اختيارهم حتى لا يقع الاختيار على غير ذى رأى =

حضرة دوس بك — أرى أن يكون ٢٥ سنة .

حضرة ماهر بك — ٢٥ سنة .

تقرر بالأغلبية أن يكون عمر العضو ٣٠ سنة على الأقل .

دولة الرئيس — وهل يجب أن يشترط أن يكون العضو ممن يدفعون مالا عن عقار أو غيره .

حضرة على ماهر بك — النيابة حق لا امتياز لذلك لا أوافق على اشتراط المال .

حضرة محمد على بك — لا يشترط المال بالنسبة للحاصلين على شهادة عالية.

فضيلة الشيخ بخيت — أرى اشتراط دفع مال قليل على غير الحاصلين على شهادة عالية واعفاء هؤلاء من اشتراط دفع أى ضريبة .

حضرة المنزلاوى بك — أرى الأخذ بأحكام القانون النظامى الحالى .

حضرة المكباتى بك — يعفى من شرط دفع المال حامل الشهادة العالية .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — يعفى من شرط المال الحاصلون على شهادة عالية مضى عليها خمس سنين .

أخذت الآراء أولا على اشتراط دفع المال فتقرر بالأغلبية اشتراط دفع المال ثم تقرر بالأغلبية اعفاء الحاصلين على شهادة عالية مضى عليها خمس سنين من شرط دفع المال .

دولة الرئيس — هل ترون النص على وجوب معرفة القراءة والكتابة .

= ناضج . أما سن الخامسة والثلاثين فقد رؤى أنها تحرم طبقات كثيرة فى مقدورها أن تقدم للبلد خدمات جليلة . لذلك أخذت اللجنة بسن الثلاثين حدا أدنى لجواز النيابة .

ونص الدستور على أن مدة العضوية فى مجلس النواب خمس سنوات ولم يجعلها عشر سنوات كمجلس الشيوخ حتى لا تقطع صلة البلاد بالهيئة النيابية واقترح بعض أعضاء اللجنة العامة جعلها أقل من ذلك ولكن اللجنة رفضت هذا الاقتراح لما ينشأ عن تكرار المعركة الانتخابية من نزاع واضطراب وتعطيل للمصالح مما لا يحسن معه تكرارها الا كل أمد طويل . كما رأت أن لا تكون الفترة أكثر من ذلك حتى لا يفقد الشعب كل رقابة على ممثليه — والتوقيت الضيق حسنة أخرى هى حرص النواب على احترام ارادة الأمة والعمل على خدمتها رغبة فى الاحتفاظ بمقاعدهم فى الانتخابات التالية .

ويلاحظ أن مجلس النواب المصرى — منذ بدء الحياة النيابية الى اليوم — لم يتمم فصلا تشريعيا بأكمله .

واذا رجعنا للدساتير الأجنبية وجدنا أن سن عضو مجلس النواب الفرنسى يجب أن لا تقل عن ٢٥ سنة ومدة العضوية أربعة سنوات وسن عضو مجلس النواب البلجيكى ٢٥ سنة على الاقل ومدة العضوية أربعة سنوات وسن عضو مجلس النواب الايطالى ٣٠ سنة على الاقل ومدة العضوية خمسة سنوات .

جملة أعضاء — يجب النص على أن يحسن العضو القراءة والكتابة .

حضرة بدوى بك — أرى عدم لياقة النص على شرط معرفة القراءة والكتابة لأنه لا يعقل أن المجلس يقر عضوا يجهلهما .

أخذت الآراء فتقرر بالأغلبية النص على أن يحسن النـائب القراءة والكتابة .

وفى صفحة ٤٨ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — سبق أن قررنا المدة التشريعية لمجلس الشيوخ وحددناها بعشر سنوات ولم نذكر المدة التشريعية لمجلس النواب الا عرضا وأرى تحديدها بخمس سنين .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٥ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الخامس وهو (مدة العضوية بمجلس النواب خمس سنين).

حضرة الياس عوض بك — اقترح أن تجعل المدة النيابية أربع سنين فقط كما فى فرنسا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اقتراح حضرة الياس بك عوض فى محله لأننا فى حالتنا الأولى وهى حالة التكوين سيكون للعواطف مجال كبير فى الانتخابات فيحسن أن تكون مدة النيابة قصيرة حتى يمكن تجديد مجلس النواب تبعا لحالة تطور البلاد وتقدم الأفكار .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن نريد أن يتمرن رجالنا على الأعمال السياسية وليست الخمس السنين فى ذلك بالشىء الكثير واقترح بقـاء المدة كما هى .

سعادة حافظ حسن باشا — علمتنا التجارب انه كلما قامت بالبلاد حركة انتخاب ترتب عليها ضغائن وأحقاد وأرى اننا أحوج ما نكون فى الدور الأول من عهدنا الجديد الى الراحة والطمأنينة فاذا جعل الانتخاب كل أربع سنين خشى أن تستمر الأحقاد والعداوات بتجدد الانتخابات فى فترات قصيرة فضلا عن جواز حل المجلس فى بحر المدة النيابية وقد علمت بالخبرة أن هناك ارتباطا كبيرا بين الأمن العام وحركات الانتخاب .

سعادة صالح لملوم باشا — أضم رأيى الى حضرة الياس عوض بك أما ما قاله سعادة حافظ باشا حسن فأجيب عنه بأننى لم ألاحظ أن الانتخابات أدت الى أحقاد وعداوات كما يقول .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء ،

فتقرر بالأغلبية ابقاء مدة الخمس السنين ،

وفى صفحة ٢٠ من مجموعة المحاضر :

تلى القرار التاسع من القواعد التى قررتها لجنة المبادىء العامة ونصه :

تكون سن النائب ثلاثين سنة على الأقل .

حضرة على ماهر بك — يخيل للبعض عند ما يراد جعل السن الأدنى خمسا وعشرين سنة أن أغلب أعضاء مجلس النواب أو كلهم وعددهم مائتان سيكونون فى سن الخامسة والعشرين وهذا غير الواقع . فسيكون عدد من سنهم خمس وعشرون قليلا . والحكمة التى تقتضى ضرورة وجود هؤلاء النواب انا قادمون على عصر يحتاج الى جانب أناة الشيوخ وتجاربهم اندفاع الشباب بغية تحقيق آماله الكبار ، وليس فى مقدور أحد أن يجزم ما اذا كانت الحقيقة فى جانب الشيبة أو فى الجانب الآخر وهى قد تكون أغلب الأمر بين الاثنين ، أضف الى ذلك جواز أن يكون الانسان قاضيا فى الخامسة والعشرين ومستشارا بمحكمة الاستئناف فى الثامنة والعشرين ، وقد تقررت سن الثلاثين لعضوية الشيوخ لا النواب فى أمريكا ويكفى أن يبلغ الانسان خمسا وثلاثين سنـــة ليكون رئيسا للجمهورية — أما الخامسة والعشرون فسن أخذ به معظم الأمم لمجلس النواب .

وتاريخ مصر الدستورى يؤيد هذا الطلب ، فقد كانت سن الخامسة والعشرين هى المقرر فى قانونى سنة ٦٦ وسنة ٨٢ مع أن القانونين كانا ينصان على وجود هيئة تشريعية واحدة ، فليس يصح لنا أن نعدل عنه بعد ما أخذنا بمبدأ تأليف مجلس الشيوخ الى جانب مجلس النواب ويسمح لى أخيرا بأن أقول أنه بعد الأعمال العظيمة تقرر الأمم لعامة أفرادها ميزات خاصة على سبيل المكافأة لما حصل اذ أباحت الدول بعد الحرب للجنود الذين سنهم تسع عشرة سنة أن ينتخبوا مع أن السن القانونية للناخب الحادية والعشرون

فليس بدعا أن نقر لشباننا ممن بلغوا الخامسة والعشرين بحق العضوية فى مجلس النواب وقد شاركوا فى حركة البلاد من سنة ١٩١٨ الى يومنا الحاضر

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أميل إلى سن الثامنة والعشرين . فقد كانت نظمنا القديمة تقرر الثلاثين سناللنيابة . وبين الثلاثين والخامسة والعشرين مدى واسع . فالثامنة والعشرون توفق بين جميع الآراء .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أطلب بقاء النص على حاله . وانى أرى أن عبارة حضرة على ماهر بك أقرب إلى الزخرف ، فهو لم يطلب سن الخامسة والعشرين لذاتها بل لغرض آخر هو مكافأة الشبان الذين قاموا بالحركة . وتلك الملاحظة التى جاءت آخر ملاحظاته هى خلاصتها ومقصودها إذ لو صح أن تكون سن القاضى خمسا وعشرين سنة فالشارع الذى يضع القوانين للقاضى يجب أن تكون سنه ثلاثين سنة . أضف إلى ذلك ملاحظة عمله . فالطالب عندنا يتخرج وسنه ٢٢ أو ٢٣ سنة . وفى المستقبل ستزاد سنو الدراسة فلا يتخرج قبل الرابعة والعشرين . فاذا أراد أن يشتغل محاميا قضى ثلاث سنوات أو خمسا تحت التمرين ولا يصح يومئذ أن يكون قاضيا قبل الثلاثين خصوصا متى تقرر عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل . فسن الثلاثين هى إذن أقل سن يمكن تقريرها .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء

قررت الهيئة بالأغلبية بقاء النص .

وفى صفحة ١٢٧ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الثانية وهذا نصها :

يشترط فى النائب أن يكون بالغا من السن ثلاثين سنة على الأقل وأن يحسن القراءة والكتابة .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — أرى أن يقصر الشرط الثانى على احسان القراءة دون الكتابة .

تقرر بالأغلبية بقاء النص على أصله .

ثم تلى النص الآتى :

« مدة عضوية النائب خمس سنوات » وافقت عليه الهيئة .

مادة ٨٧ — ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى .
ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز اعادة انتخابهم .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور: صفحة ٤٥ فى مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — ينتخب مجلس النواب فى ابتداء نيابته رئيساً له ووكيلين من بين أعضائه .

موافقة عامة .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣١ من مجموعة المحاضر

المـادة (٨٧) تقابلها:
المادة ٣٧ من دستور بلجيكا
والمادة ٤٣ من دستور ايطاليا
والمادة ٥٩ من دستور الدانمرك
والمادة ٣٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ١٨ من دستور بروسيا

رأت اللجنة العامة فى بادىء الأمر أن ينتخب مجلس النواب فى ابتداء مدة نيابتـه رئيساً له ووكيلين من أعضائه — وهذا النص يقضى بأن ينتخب الرئيس والوكيلان للمدة التشريعية كلها . ولـكن الرأى استقر أخيراً أن يكون انتخاب الرئيس والوكيلين سنوياً وفى أول كل دور انعقاد عادى — لأن رياسة المجلس شرف يجب أن يتناوبه الأعضاء لا أن يحصر فى واحد مدة خمس سنوات .
وقد جرت العادة فى مبدأ كل دورة — وقبل انتخاب الرئيس — أن يرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً لحين انتخاب الرئيس .

وفى انجلترا ينتخب رئيس مجلس العموم House of Commons لمدى الفصل التشريعى كله . وقد جرت العادة على تجديد انتخابه ولو تغير أغلبية المجلس — لأنه معتبر حكماً أكثر منه رئيساً — وهو لايبدى رأيه فى المناقشات إلا اذا تساوت الأصوات فيرجح الـكفه.
كما أن قرارات الرئيس فى مسائل حفظ النظام نهائية أى أنها لا تحتاج لنفاذها الى موافقة المجلس .
واذا تغيب الرئيس حل محله Chairmon of Committe ورئيس مجلس النواب فى فرنسـا يأتى فى المركز الثالث بعد رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الشيوخ .
وقد منحت المادة ٥ من القانون الصادر فى ٢٢ يوليه سنة ١٨٧٩ لرئيس كل مجلس سلطة طلب القوة المسلحة وكل القوات التى يراها لازمة لحفظ النظام .
(ديجى جزء رابع صفحة ٢٦٨) .
وللرئيس فوق ذلك سلطات أخرى بعضها قد نصت عليه اللائحة والبعض الآخر جرى به العرف .
فهو الذى يدير المناقشـات ويتلقى الرسائل ومشروعات القوانين المرسلة من الحـكومة أو من الأعضاء — وكذلك الاقتراحات والرغبـات والأسئلة والاستجوابات وهو الذى يتكلم باسم المجلس ويمثله وهو الذى يبعث الى الهيئات والدول بتحيات المجلس وهو الذى يرسل باسم المجلس رسائل التعزية مشاركا أحد البلدان فى حزنها لفقد أحد عظمائها وهو الذى يبلغ المجلس نبأ وفاة مواطن عظيم وهو الذى يتولى تأبين هذا المواطن باسم المجلس .

تلى القرار التاسع والعشرون وهذا نصه :

ينتخب مجلس النواب فى ابتداء مدة نيابته رئيسا له ووكيلين من أعضائه .

معالى رفعت باشا — ينص كثير من الدساتير على أن يكون انتخاب الرئيس والوكلاء فى مبدأ كل دور عادى أى سنويا فهل النص المعروض علينا يقضى بذلك ؟ أو بأن يبقى الرئيس والوكيلان فى مراكزهم طول المدة التشريعية أى خمس سنين ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يقضى النص المعروض بأن ينتخب الرئيس والوكيلان للمدة التشريعية كلها .

معالى رفعت باشا — أفضل أن يكون الانتخاب سنويا لأن رياسة المجلس شرف يجب أن يتناوبه الأعضاء لا أن يحصر فى واحد مدة خمس سنوات .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ربما كان ذلك فى المستقبل أما فى الابتداء فالأفضل لمصلحة العمل أن تطول المدة لتزداد خبرة الرئيس والوكلاء بالأعمال وقد يكون فى تجدد الانتخاب سنويا فى بدء عهدنا الدستورى مزاحمة ضارة .

حضرة الياس عوض بك — أرى أن يجدد الانتخاب سنويا فى أول دور الانعقاد العادى لتجدد ثقة الأعضاء بالرئيس والوكيلين أما من لم يحصل على تلك الثقة فلا يكون أهلا للبقاء فى مركزه .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — فى المجالس النيابية الأوروبية وعلى الأخص فى فرنسا ينتخب فى أول كل دور عادى الرئيس والوكيلان والسكرتير العام لذلك أرى الأخذ بهذا المبدأ فى دستورنا .

قد يكون فى بقاء الرئيس والوكيلين فى مراكزهم طول المدة التشريعية فائدة هى التعود على أعمال الرياسة ولكنا فى أول عهدنا الدستورى فى حاجة لأن تتجدد الثقة سنويا بمن يتولون الرياسة .

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق سعادة حسن عبد الرازق باشا وحضرة الياس بك على وجوب انتخاب الرئيس والوكيلين فى أول كل دور عادى أما السكرتير فينتخب لمدة خمس سنوات .

حضر حضرتا على المنزلاوى بك وعبد الحميد بدوى بك .

حضرة على ماهر بك — أوافق على انتخاب الرئيس والوكيلين سنويا ولا أجد فى ذلك صعوبة ما اذ عملية الانتخاب تقع داخل المجلس ولا تستغرق من وقته الا زمنا يسيرا ونحن فى أول عهدنا بالدستور أشد احتياجا لتجربة النواب الذين يصلحون للرياسة . أما بقاء الرئيس والوكيلين فى مراكزهم طول المدة التشريعية فلا يتفق مع الروح الدستورية لأن الأغلبية قد تتحول من حزب لحزب ورئيس المجلس يكون عادة من حزب الأغلبية .

حضرة محمد على بك — أوافق حضرة على ماهر بك .

حضرة الياس عوض بك — ليس من المحتم أن ينتخب رئيس المجلس من حزب الأغلبية بل ينتخب الرؤساء عادة من الأشخاص الذين لهم شخصية بارزة تجعلهم محل ثقة جميع الأحزاب . فيتكرر فى الغالب انتخاب الشخص الواحد منهم للرياسة عدة مرات . لذلك أقترح وجوب جعل الانتخاب سنويا وأن ينص على جواز تجدد الانتخاب .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية أن يكون انتخاب الرئيس والوكيلين سنويا وفى أول كل دور انعقاد عادى ويجوز تجديد انتخابهم .

حضرة على ماهر بك — أقترح عند حل مجلس النواب أن يبقى الرئيس والوكيلان فى مراكزهم الى أن ينتخب المجلس الجديد .

فتقرر تأجيل النظر فى ذلك .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر : تلى المبدأ التالى :

« ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا فى أول كل دور انعقاد عادى ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز إعادة انتخابهم » .

مادة ٨٨ — اذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر

مادة ٨٩ — الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — سبق عند الكلام على سلطة الملك أن قررنا أن له حق حل مجلس النواب وقد خيل الى أن بين حضراتكم من يريد المناقشة فى هذا الموضوع .

مادة (٨٨) و(٨٩) تقابلهما:
- المادة ٥ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ٧١ من دستور بلجيكا
- والمادة ٩ من دستور ايطاليا
- والمادة ١٥ من دستور بروسيا
- والمادة ١٣٧ من دستور بلغاريا

شرع حق الحل فى الدساتير للموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فاذا تمادت السلطة التشريعية واستبدت بالأمر فان السلطة التنفيذية وعلى رأسها الملك تلجأ لاستعمال حق الحل .

وبما أن هذا الحق هو فى الواقع رجوع الى الأمة لتحكيمها فى الخلاف الواقع بين السلطتين وبما أن هذا الحكم سيصدر من الهيئة صاحبة السيادة ومصدر كل السلطات فهو حكم نهائى لا يقبل النقض . لذلك حرم الدستور حل المجلس الجديد لنفس الأمر الذى حل من أجله المجلس السابق .

ويعبرون عن ذلك بالفرنسية "disslution sur dissolition ne vaut".

ولما كان حق الحل من أخطر الحقوق الدستورية التى منحها الدستور للسلطة التنفيذية فقد قيده بقيد آخر اذ نص على وجوب الاسراع الى دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب حتى لا تتعطل الاداة التشريعية فى البلاد .

وقد عدّل دستور سنة ١٩٣٠ حكم هذه المادة فلم ينص على أن يكون موعد اجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب — كما مد فترة اجراء الانتخابات الى ثلاثة أشهر — وقد عللت المذكرة التفسيرية هذا التعديل بقولها « كذلك يرى أن ما اشترطته المادة ٨٩ من أن الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة ... الخ ليس له وجه راجح الفائدة . فان الغاية من هذا الحكم هو تأكيد ضرورة اتصال الحياة النيابية ولما كانت الضرورات تقدر بقدرها — فلا شك انه يكفى فى تأكيد هذا الاتصال ايجاب أن تجرى الانتخابات فى مدة يحدد أقصاها بحيث لا تكون فترة طويلة — ولتكن ثلاثة أشهر مثلا بدلا من شهرين — دون أن يشترط أن يشتمل أن يشتمل الأمر الصادر بالحل على دعوة المندوبين — فقد يرى مرة أن يكون العمل على هذه الطريقة فى حين يرى فى مرات أخرى التربص زمنا قبل الحكم على الوقت الذى يجب أن تجرى فيه الانتخابات — وما دامت الانتخابات جارية حتما وعلى أى حال فى مدة عرف أقصاها فالدستور مصون والحياة النيابية متصلة . »

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب ألا يكون للملك حق حل المجلس الا بعد أخذ رأى مجلس الوزراء .

دولة الرئيس — سبق أن قررنا أن الملك انما يحكم بواسطة وزرائه .

حضرة المكباتى بك — الحكم قد ينسحب على حق التشريع فقط فهل يدخل فيه حق حل المجلس .

دولة الرئيس — نعم القاعدة عامة ويدخل فيها حق حل المجلس . وبهذه المناسبة أقترح أنه إذا حل مجلس النواب بسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس الأول .

(موافقة عامة) .

دولة الرئيس — أقترح أيضا أن يحدد فى أمر الحل ميعاد لاجراء الانتخاب للمجلس الجديد .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور: صفحة ٢٣ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار السادس عشر وهذا نصه :

إذا حل مجلس النواب لسبب ما فلا يجوز حل المجلس الجديد لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس الاول .

(موافقة عامة) .

ثم تلى القرار السابع عشر وهذا نصه :

يحدد فى أمر الحل ميعاد لاجراء الانتخاب للمجلس الجديد .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — اقترح وجوب تحديد الميعاد بشهرين

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه مسألة تفصيلية ستنص عليها لجنة التحرير .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — وما المانع من النص على ذلك من الآن وتحديد الميعاد بشهرين ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا ميعاد لا يمكن البت فيه قبل أن تضع لجنة الانتخاب قواعد الانتخاب ، على أن فى قانون الجمعية التشريعية نصا على جواز لحل واعادة الانتخاب فى ثلاثة أشهر . ولم تكن لدى حكومة

ذلك الوقت أية فكرة سياسية خاصة أملت عليها المطل أو اطالة الوقت . فيصح أن نأخذ بهذا الميعاد هنا لأنه قد بنى حتما على تقديرات فنية خاصة . فان لم توافقوا على هذا الميعاد فأرجو أن تؤجلوا البت فى الأمر حتى يتم البحث اللازم وتقرر قواعد الانتخاب واجراءاته .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية تحديد الميعاد الآن وأن يكون شهرين لاجراء الانتخابات.

حضرة محمود أبو النصر بك — أرجو أن يضاف الى هذا وأن يعقد المجلس بعد تمام الانتخاب بعشرة أيام .

معالى رفعت باشا — الشهران حق يعطى للحكومة لتشرع أثناءهما فى الانتخابات . وقد يكون تمام الانتخاب بعد ذلك .

عدة أصوات بعدم الموافقة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لكى يقال لاتمام الانتخاب يجب أن تكون أمامنا صورة واضحة لعملية الانتخاب وهذا ما لم نصل اليه بعد . لذلك لا يصح أن نحدد من الآن ميعادا فنحتم تمام الانتخاب فى شهرين بل نقرر ضرورة تحديد الميعاد من غير أن نعين أجله اليوم وذلك لأن عملية الانتخاب مرتبطة باجراءات لم نعالج بحثها بعد .

معالى طلعت باشا — يجب أن نصل حين وضع اجراءات الانتخابات الى طريقة تمكن المجلس النيابى من الاشتغال بعد شهرين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — تبدأ اجراءات الانتخاب بوضع كشوف الانتخاب . فهل نهمل تحديد موعد الاتمام فنترك للحكومة أن تقف عند وضع الكشوف وترجىء باقى الاجراءات .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يهمنا اذا وضعنا قاعدة أن تكون ممكنة التنفيذ فأرجو ترك هذه المسألة للجنة الدستور ما دمنا لا نملك الآن من المقدمات ما يسمح بتحديد الوقت تحديدا صحيحا .

حضرة على المنزلاوى بك — تحديد المدة الآن مفيد للجنة الانتخاب اذ يمكنها من تنظيم الاجراءات تنظيما يتفق مع المدة التى تحدد .

سعادة حافظ حسن باشا — مسألة الانتخاب مسألة فنية للخبرة دخل فيها .

العادة أنه اذا توفى مندوب ناخب انتخب غيره أثناء السنة . لكن قد يجوز أن يحصل الحل أثناء عملية انتخاب المندوبين الناخبين التى تستغرق نحو خمسة عشر يوما . لذلك كان من الواجب حذف هذه المدة من الميعاد المقرر ثم يجىء بعد تشكيل دوائر الانتخاب والأشخاص الذين تؤلف الدوائر منهم . وهذا يستدعى مخاطبات مع المحاكم لتعيين رؤساء لدوائر الانتخاب ويستدعى شيئا من النظام يحتاج زمنا . لهذا أرى أن ميعاد الشهرين يكفى للبدء فى عملية الانتخاب . ولكن الاتمام قد يستغرق زمنا طويلا ، ولذا أقترح أن يجعل الميعاد ثلاثة أشهر لاتمام الانتخاب بجميع أدوارها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن نسترشد فى هذا الصدد بالقانون البلجيكى فقد حدد أربعين يوما للانتخاب ، وقرر اجتماع البرلمان عند تمام الستين .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — وأزيد على ذلك أن مثل هذا مدون فى القانون الهولندى .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الانتخاب فى بلجيكا مباشر ، أما عندنا فهو لدرجتين . ولابد عند حل المجلس من حل نيابة المندوبين الناخبين واجراء انتخابات جديدة بكل درجاتها ليكون الاتصال بالرأى العام تاما وحقيقيا فاذا استشهد حضرة عبد اللطيف المكباتى بك بما هو واقع فى بلجيكا حيث الانتخاب مباشر ومع ذلك تقرر ستون يوما فيجب أن يكون الوقت عندنا أطول ، وكل ما أرجوه أن لا يبت فى هذه المسألة قبل أن يستقر الرأى على اجراء الانتخاب وحتى نعرف المواعيد الزمنية التى تكون بين كل اجراء وآخر . أما الآن فيمكن البت فيما اذا كان الميعاد الواجب النص عليه هو ميعاد اجراء الانتخاب أو اتمامه ، أما التحديد فيترك للجنة التحرير .

حضرة على المنزلاوى بك — قد يتوهم السامع أن عملية الانتخاب درجتين صعبة مع أنها من أسهل الأمور ، اذ أنه متى وضعت سجلات الناخبين أمكن انتخاب المندوبين فى ظرف ثمانية أيام وأصبحنا وحكمنا حكم الانتخاب المباشر . لذلك أرى وجوب تحديد ميعاد انعقاد المجلس الجديد الآن حتى تتقيد به لجنة الانتخاب .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — قلنا فى الماضى ان قانون الانتخاب معلق على قواعد الدستور ، ولكن يظهر أن بعض قواعد الدستور يجب أن تراعى فيه قواعد الانتخاب . وهذه المسألة التى تتكلم عنها دليل على ذلك ، ولذلك أرى لكى لا نتناقض مع أنفسنا أن يكتفى بذكر عبارة (ويحدد ميعاد كذا لاتمام الانتخابات) وتبقى تسمية الميعاد الى ما بعد اتمام نصوص قانون الانتخاب .

حضرة على المنزلاوى بك — نقرر المدة الآن فاذا جد ما يوجب تغييرها نظرنا فيه .

معالى طلعت باشا — مسألة وجود المجلس الجديد بعد حل المجلس النيابى مسألة هامة ويجب نهوها فى أقرب ما يمكن .

حضرة زكريا نامق بك — أرى أن يضاف ما يأتى : تتم الانتخابات الجديدة فى شهرين ويكون الانعقاد فى العشرة الأيام التالية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر ما ياتى : يجب أن تتم الانتخابات للمجلس الجديد فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وأن ينعقد المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الآتية « اذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر بل يكون قراره فيه نافذا »

ووافقت عليها الهيئة .

ثم تليت المادة الآتية « الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

معالى رفعت باشا — هل يؤخذ من هذا النص ان حل مجلس النواب لا يستلزم انتخاب مندوبين جدد ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أى نعم هذا مقرر .

(موافقة عامة) .

حضرة على المنزلاوى بك — هذه المادة تحدد ميعادا لاجراء الانتخابات بعد حل مجلس النواب وميعاداً آخر لانعقاد المجلس الجديد لذلك أقترح تأجيل البحث فى هذه المواعيد الى أن تنظر اللجنة قانون الانتخاب لتتأكد من امكان تطبيقها أم لا .

موافقة عامة على تأجيل بحث المادة .

وفى صفحة ١٨٩ من مجموعة المحاضر : تناقشت اللجنة فى هذا المبدأ ،

معالى الرئيس — بقى فى الدستور مادة موقوفة وهى المادة السادسة من فرع مجلس النواب التى تحدد ميعاد شهرين لعمل انتخابات جديدة عقب حل مجلس النواب فهل توافقون على بقاء نصها ؟

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الشهران لا يكفيان لأن الانتخاب عندنا بدرجتين وهو فى أوربا بدرجة واحدة فيحسن أن نلاحظ ذلك عند تقدير الزمن اللازم لاعادة الانتخاب .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — وجدنا بالحساب أن مدة الشهرين كافية ولكن يحسن أن نزيد الميعاد خمسة عشر يوما على سبيل الاحتياط .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — حل مجلس النواب لا يقع عادة الا عقب أزمة سياسية ومصلحة البلاد تقتضى الاسراع فى حلها فلا يصح أن نمد فى مواعيد الانتخاب ونترك البلاد بغير برلمان يشرف على الاعمال العامة وقد رأى حضرات أعضاء لجنة الانتخاب أن الميعاد المحدد كاف بعد أن حسبوا كل المواعيد وقدروا كل الظروف فلا معنى لمعارضتهم فيما اتفقوا عليه بعد الحساب والتقدير فضلا عن أن جميع الدول الأوربية اتفقت على ضرورة الاسراع فى اجراء الانتخاب عقب حل المجلس فيجب أن لا نشذ عما رأته هذه الدول .

حضرة على ماهر بك — يظن حضرة بدوى بك أن الشهرين قد لا يكفيان لأن الانتخاب عندنا بدرجتين لكن اذا لاحظنا أن عملية الانتخاب عندنا تبدأ من دور الترشيح — لأن المندوبين يكونون دائما معدين للانتخاب قبل

قبل حلوله — وان الكلام لا يتناول مجلس الشيوخ ، تبين أنه لا محل للاحتجاج بتعدد درجات الانتخاب ، وقد أحطنا عملية الانتخابات بكل العنايات الممكنة وقررنا المواعيد بقدر الحاجة فوجدنا أن عملية الانتخاب لا تستغرق أكثر من اثنين وخمسين يوما أى أقل من شهرين فلا وجه بعد هذا لزيادة الميعاد ، الا أننا لاحظنا أنه فى حالة خلو محل أحد الأعضاء بالوفاة أو الاستقالة (مادة ٢٥ من فرع الاحكام العامة للمجلسين) قد لا تعلم الوفاة الا بعد زمن ولذلك لا نعارض فى اطالة مدة الانتخاب فى هذه الحالة وجعلها شهرين ونصفا أو ثلاثة ولا ضرر فى ذلك لأن البرلمان يكون خلال ذلك مستمرا فى عمله .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — انى أفضل توحيد المدد فلا نجعلها شهرين هنا وثلاثة هناك .

حضرة على المنزلاوى بك — يلوح لى أن اللجنة بنت حساب المواعيد على اعتبار أن الانتخاب سيجرى بالتلغراف ولم تحسب حسابا للفترة التى تقع عادة بين قيام داعى الانتخاب والبدء فعلا فى اجراءاته ولست أرى ضررا فى جعل الميعاد شهرين ونصفا .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية بقاء نص المادة على حاله .

الفرع الثالث

أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ — مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — مركز البرلمان بمدينة القاهرة .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣١ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النص التالي

مركز المجلسين بمدينة القاهرة .

وفي صفحة ١٢٧ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النص الآتي :

مركز البرلمان مدينة القاهرة ومكانته فيما يعينه القانون واجتماعه في غير هذا المكان باطل .

التقاليد البرلمانية :

المادة (٩٠) يقابلها (المادة ١ من قانون فرنسا النظامي الصادر في ٢٣ يوليه سنة ١٨٧٩
(والمادة ٦ فقرة ثانية من دستور تشيكوسلوفاكيا

تنص أكثر الدساتير الأوربية على أن تكون عاصمة البلاد هي مركز البرلمان فقد نص الدستور الفرنسي أن يكون مركز مجلس الشيوخ في قصر اللوكسمبرج ومجلس النواب بقصر البوربون وعلى أن يكون مركز المجلسين مدينة باريس .

Le siege du pouvoir executif et des deux Chambres est à Paris. Le palais de Luxembourg et le palais Bourbon sont affectés : le premier; au service du Sénat; le second, à celui de la cahmbre des deputés. Néanmoins chacume des deux Chambres demeure maitresse de designer, dans la ville de Paris, le Palais qu'elle veut occuper.

ومثل هذا النص ورد في أكثر الدساتير الأوربية .

مادة ٩١ — عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٥ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — هنا بعض مسائل صغيرة لا أظن أن طرحها للنظر يوجب صعوبة لنا . فلقد سبق لنا أن قررنا قواعد خاصة بكل من المجلسين ، وقواعد مشتركة بينهما ، وانى أعرض على حضراتكم ما فاتنا من القواعد العامة التى تلحق بهذا الباب .

أعضاء البرلمان ينوبون عن كل الأمة ولا يجوز تحميلهم بأى توكيل على سبيل الأمر والالتزام سواء من قبل منتخبيهم أو من قبل السلطة التى تعينهم .

(موافقة عامة) .

المادة (٩١) تقابلها:
- المادة ٣٢ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤١ من دستور ايطاليا
- والمادة ٤٢ من دستور رومانيا
- والمادة ٥١ من دستور أسبانيا

متى تم انتخاب أعضاء البرلمان وتعيين من ينص الدستور على تعيينهم صاروا نوابا عن الأمة كلها — ومهما قيل فى العرف البرلمانى أن فلانا نائب الجهة الفلانيـة فان ذلك ليس الا من باب الاشارة الى ناخبيه بالفعل — وما دام الأمر كذلك فليس للناخبين أن يلزموا من انتخبوه ولا للحكومة أن تلزم من عينتهم برأى خاص أو بأى توكيل فان النائب متى انتخب أو تعين أصبح ولا سلطة لأحد عليه الا ضميره — وقد كان للثورة الفرنسية فضل نشر هذا المبدأ فى أوربا . اذ كان النواب فى الهيئات العمومية Les Etats generaux لا يمثلون الا ناخبيهم وحدهم يتلقون منهم التعليمات ولا يدافعون الا عن مصالحهم. فكان مثلهم كمثل الوكيل العـادى عن شخص معين حتى أنهم كانوا يتقاضون مرتباتهم من أهل الدائرة على اعتبار أن الموكل يدفع لوكيله جميع المصاريف .

وكان الأهالى يمتنعون عن دفع هذه المبالغ اذا لم يحسن النائب القيام بوكالته — وظل الأمر كذلك حتى قررت الجمعيـة التأسيسية L'assemblée Nationale Constituante فى ٨ يوليه سنة ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات التى أعطاها الناخبون للنواب .

وقد نص دستور سنة ١٩٣٠ على أن « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها — ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالزام » .

وعللت المذكرة التفسيرية هذا التعديل بقولها « ويرى تعديل حكم المـادة ٩١ الخاصة بالتوكيل على سبيل الالزام لتحريمه إطلاقا وأيا كان مصدره دون تخصيص بالناخبين أو بالسلطة المعينة . فان تكليف الأعضاء مثلا بالتصويت على وجه خاص يرسم لهم فى شأن قرارات أعدت فى مجامع سرية وحرمت عليهم المناقشة فيها ، فضلا عن أنه يحيل البرلمان سخرية ، هو أدخل فى باب التوكيل على سبيل الالزام من التوصيات التى قد يفرضها الناخبون أو السلطة المعينة » .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣١ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ الآتى :

كل عضو من أعضاء المجلسين يعتبر نائبا عن مجموع الأمة ولا يجوز تحميله بأى توكيل على سبيل الأمر والالزام سواء من قبل منتخبيه أو من قبل السلطة التى تعينه .

فوافقت الهيئة عليهما بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر : وافقت الهيئة على النص الآتى :

عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى للسلطة التى تعينه بتوكيله بأمر على سبيل الالزام .

مادة ٩٢ — لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — لايجوز لأحد أن يكون عضوا فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى آن واحد .

موافقة عامة :

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٥ ديسمبر سنة ١٩٢٧ :

لم يسمح المجلس لعضو نواب انتخب فى مجلس

المادة (٩٢) تقابلها:
- المادة ٣٥ من دستور بلجيكا
- والمادة ٦٤ من دستور ايطاليا
- والمادة ١٨ ، ٢٠ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٨ من دستور استونيا

تنص المادة ٩٢ من الدستور على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وهو نص صريح قاطع لم يرد عليه أى استثناء .

والمسلم به فى بلاد العالم الدستورية جميعها أنه لا يمكن لعضو من الاعضاء أن يباشر سلطته فى كلا المجلسين والا صار المجلس الثانى صورة طبق الاصل من المجلس الاول — اذا تصورنا توفر هذه الحالة فى عدد كبير من الاعضاء — وهذا مما يناقض حكمة وجود المجلسين . =

الشيوخ أن يباشر عمله في المجلسين — وفي جلسة ٧ يونيه سنة ١٩٣٨ قرر المجلس أن للاعضاء الحق في مباشرة سلطتهم في كلا

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة :

« لا يجوز لأحد أن يكون عضوا في مجلس الشيوخ ومجلس النواب في آن واحد » .

== وقد سار العمل في فرنسا على اعتبار العضو الذى ينتخب في المجلس الآخر ويقسم اليمين فيه متنازلا عن عضويته في المجلس الاول .

ورد في ديجوى Duguit جزء رابع صفحة ١٧٦ :

« لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولكن للنائب أن يرشح نفسه لمجلس الشيوخ والشيخ أن يرشح نفسه لمجلس النواب دون أن نلزمه بالاستقالة قبل الترشيح ومن الثابت في الفقه أنه لا يمكن لعضو الشيوخ الذى انتخب نائبا ولا للنائب الذى انتخب شيخا أن يختار بين العضويتين الا بعد الحكم بصحة نيابته .

والنائب الذى ينتخب عضوا في مجلس الشيوخ اذا اشترك في عمل بصفته عضوا في الشيوخ قبل الفصل في صحة نيابته لا يمكنه أن يعود للجلوس في مجلس النواب — وبالمثل عضو الشيوخ المنتخب نائبا بمجلس النواب اذا اشترك في أعماله قبل الفصل في صحة نيابته لا يمكنه أن يعود للجلوس بمجلس الشيوخ ويعتبر جلوسه في المجلس الذى انتخب فيه أخيرا اختيار منه لا يمكنه الرجوع فيه » .

"Le mandat de député et celui de sénateur sont évidemment incompatibles. Mais un député peut poser sa candidature au Sénat et un sènateur sa condidature à la chambre sans démission préalable. Il est de jurisprudence constante qu'un sénateur élu député ou un député élu sénateur n'est obligé de faire conaitre lequel des deux mandats il entend exercer que lorsque sa nouvelle élection est validée.

Mais le dèpute élu sénature, s'il avait fait acte de sénatur avant d'être validé, ne pourrait pas revenire siéger à la Chambre; et réciproquement, le sénateur élu député, qui aurait fait acte de député avant sa validation, ne pourrait pas revenir siéger au Sénat; en venant Siéger à la Chambre à laquelle il vient d'être nommé, le nouvel élu a fait son choix sur lequel il ne peut pas revenir."

وعلى هذا الرأى أيضا أوجين بيير Eugène Pierre ص ٣٢٤ بند ٣١٣ إذ يقول « ويمكن القول أن العضو الذى يحوز العضوية في المجلسين يصبح من تلقاء نفسه مستقيلا من المجلس الأول بمجرد استعماله حقه في المجلس الثانى » .

On peut dire que le membre qui détient deux mandats devient ipso facto démissionnaire du premier des qu'il use du second.

وجاء في اسمن Esmein ص ٣٢٦ الجزء الثانى :

« عضو النواب الذى ينتخب شيخا يجب أن يعتبر متنازلا عن عضوية النواب بمجرد قيامه بأى عمل بصفته عضوا في الشيوخ » .

Le député élu Sénateur doit être considéré comme ayant abandonné son mandat de député par le fait qu'il use de l'une quelconque de ses prérogatives de Sénateur.

وضرب مثلا بأن مجرد جلوسه بقاعة جلسات مجلس الشيوخ في قصر اللوكسمبورج يعتبر اختيارا منه .

ومن هذا الرأى جوزيف بارتلمى في كتابه القانون الدستورى ص ٦٠٢ طبعة ١٩٣٣ وزاد عليه « أن هذا الحكم ولو أن الدستور لم ينص عليه ولكن المبادىء الصحيحة والمنطق السليم يقضيان به » .

وجاء في كتاب الأوضاع البرلمانية لفؤاد بك كمال ص ٢٢٠ بند ٤٣٤ :

« النائب الذى ينتخب شيخا له الحق في التصويت بمجلس النواب حتى تعتمد عضويته في مجلس الشيوخ وتمضى ثمانية أيام على هذا الاعتماد غير أنه يفقد هذا الحق بمجرد استقالته من مجلس النواب أو بمجرد حضوره في مجلس الشيوخ وحلفه اليمين هناك ولو قبل تصحيح عضويته به . وغنى عن البيان أنه لا يجوز للنائب المنتخب شيخا أن يشترك في التصويت بكلا المجلسين والا كان صوته باطلا » . ==

ثم تلى القرار الرابع والثلاثون وهذا نصه :

« لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتب ما عدا وظيفة الوزارة على أن هذا الاستثناء لا يكون فيما يتعلق بأعضاء مجلس الشيوخ المعينين » .

المجلسين حتى تنتهى مدة الثمانيـة الأيام المنصوص عليها فى المادة ٥٩ من قانون الانتخاب .

= مما تقدم يظهر جليا أن عضو أى المجلسين اذا انتخب عضوا فى المجلس الآخر وباشر أى عمل فى المجلس الجديد يعتبر متنازلا عن عضويته القديمة .

يعتبر متنازلا حتى قبل أن يفصل فى صحة نيابته فباشرة العضو لأى عمل فى المجلس الجديد — كمجرد قسمه لليمين الدستورية — يعتبر بمثابة استعمال منه لحق اختياره قبل الأوان .

على هذا سار العمل فى فرنسا مع أن الدستور الفرنسى جاء خلوا من نص يقابل المادة ٩٢ من الدستور .

وفى ١٠ يوليه سنة ١٩٢٧ صدر قانون يمنح العضو فترة اختيار بين عضوية المجلسين قدرها شهر من يوم تصحيح نيابته وهذا هو نص القانون .

"Dans la mois qui suit leur validation, les deputés en exercice elu senateurs et les senateurs en exercice élus deputes sont tenus d'opter entre les deux mandants dont ils se trouvent simultanément investis. Faute d'avoir opté dans ce delai, ils sont censés s'être demis du premier mandant qu'ils detenaient''.

Esmein II V. Edition 1927 Page 395.

وبهذا تساوى الحال فى فرنسا بالحال فى مصر من حيث النص على فترة الاختيار . ولم يمنع هذا القانون الشراح من الاجماع على تحريم الجمع بين العضويتين .

(راجع اسمن الجزء الثانى صفحة ٣٩٤ طبعة ١٩٢٧)

لأنه من المجزوم به أن فترة الاختيار غير فترة الجمع كما سبق أن ذكرنا .

ويزيد مركزنا وضوحا فى مصر أن الدستور قد نص صراحة على عدم جواز الجمع بين عضوية المجلسين .

وأغلب الظن أن الدستور المصرى قد أخذ هذا الحكم عن الدستور البلجيكى الذى نص فى المادة ٣٥ على أنه لا يمكن الجمع بين عضوية المجلسين فى وقت واحد .

"On ne peut être à la fois membre das deux cqambres".

وجاء فى كتاب العلامة تونسون J. Thonissen تعليقا على هذه المـادة « ان المبدأ الدستورى الذى يقضى باختلاف تكوين هيئة المجلسين ينهار اذا أمكن المرء أن يكون عضوا فى كلا المجلسين » .

أما فى مصر وقد جاء الدستور صريحا فى عدم جواز الجمع بين عضوية المجلسين . ولم يرد على هذا النص أى استثناء . وخشية أن يظن خطأ أن ما ورد بالمادة ٥٩ من قانون الانتخاب (التى نصت على منح من انتخب عضوا فى كلا المجلسين فترة ثمانية أيام فيصرح فيها فى أى المجلسين يريد الجلوس) قد جاء على سبيل الاستثناء من حكم المـادة ٩٢ من الدستور نقول انه من المتفق عليـه الذى لا يقبل الجدل أن أحكام الدستور لا يرد عليها أى تعديل أو استثناء الا بشروط وشكل معين بينته المادة ١٥٧ من الدستور .

لهذا لا يمكن أن تفسر حكم المادة ٥٩ من قانون الانتخاب الا بأنها تمنح العضو فترة للاختيار لا للجمع بين عضوية المجلسين .

فلا شك مطلقا أن الأعضاء الذين انتخبوا فى مجلس النواب وباشروا سلطتهم الدستورية فى هذا المجلس يجب أن يعتبروا متنازلين عن عضوية مجلس الشيوخ .

وكذلك أعضاء مجلس النواب الذين انتخبوا أعضاء فى مجلس الشيوخ وباشروا سلطتهم فيه يجب أن يعتبروا متنازلين عن عضوية مجلس النواب .

وأن على رئاسة مجلس الشيوخ أن تحيط رئاسة مجلس النواب علما بذلك . =

مجلس النواب جلسة أول يوليه سنة ١٩٢٤ :
أجاز المجلس لأحد أعضائه أن يجمع بين وظيفة

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اقترحت فى اللجنة الفرعية الاستثناء الأخير من هذا القرار وهو « على أن هذا الاستثناء لا يكون فيما يتعلق بأعضاء مجلس الشيوخ المعينين » والآن أقترح حذفه لأنى لم أجد له تعليلا وجيها .

= ومفهوم مما تقدم أن العضو الذى يجمع بين عضوية المجلسين ويريد أن يتمتع بحق الخيار المنصوص عليه فى المادة ٥٩ من قانون الانتخاب عليه أن يمتنع عن مباشرة سلطته الدستورية فى المجلس الذى ينتخب فيه أخيراً حتى تتحقق صحة نيابته فى المجلسين فتبدأ فترة الاختيار .

وقد حدث فى سنة ١٩٣٨ أن رشح كثير من أعضاء مجلس الشيوخ أنفسهم فى انتخابات مجلس النواب ونجحوا فى الانتخاب — وجلسوا فى المجلسين وباشروا سلطتهم فى كليهما . مما دعا أحد الأعضاء لتقديم اقتراح بمنعهم من الجلوس بمجلس الشيوخ تطبيقا للمادة ٩٢ من الدستور . وقد أحيل هذا الاقتراح على لجنة الحقانيه التى قضت برفضه وقررت أنه يجوز للعضو أن يباشر سلطته فى كلا المجلسين حتى تصحح نيابته فى كليهما وتمضى فترة الثمانية الأيام المنصوص عليها فى المادة ٥٩ من قانون الانتخاب فاذا لم يصرح بالاختيار اعتبر عضوا بمجلس الشيوخ ورأت اللجنة أن نص المادة ٥٩ من قانون الانتخاب تمنح العضو فترة للاختيار ولم يرد بالدستور نص يمنع العضو من مباشرة عمله فى كلا المجلسين أثناء هذه الفترة كما رأت أن المقصود بالمنع من الجمع الوارد بالمادة ٩٢ من الدستور هو الجمع المستمر .

لا شك أن اللجنة قد أسرفت فى الاستنتاج وفى تخريج النصوص كما أنها قد غفلت عن الفارق الهام بين حق الاختيار بين العضويتين وبين حق الجمع بينهما وهو ما سبق أن شرحناه — كما أن اللجنة فى استنتاجها أن المراد بعدم الجمع هو تحريم الجمع المستمر لم تستند الى نص فى الدستور أو الى قرار من اللجنة التى قامت بوضعه . بل ان الأمر على النقيض فان اللجنة العامة لوضع الدستور وافقت فى جلسة ١٣ يونيه سنة ١٩٢٢ على أنه « لا يجوز لأحد أن يكون عضوا فى مجلس الشيوخ ومجلس النواب فى آن واحد » .

ومن المسائل الهامة مسألة عدم الجمع بين الوظيفة وعضوية البرلمان فى وقت واحد — فقد نصت المادة ٦١ من قانون الانتخاب .

على أن كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم فى المادة السابقة (تقصد موظفى الحكومة ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفى وزارة الاوقاف ومستخدميها) . . . انتخب أو عين عضوا بأحد المجلسين يعتبر متخليا عن وظيفته . . . اذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته عن تلك العضوية .

يمكن تصور سهولة البت فى هذا الأمر لو أن العمل يجرى فى مجلس الشيوخ وفى مجلس النواب على قاعدة واحدة فيما يختص بالفصل فى صحة نيابة الاعضاء .

اما وقد جرى العمل فى مجلس النواب على قاعدة تحقق صحة نيابة جميع الأعضاء فى حين اقتصر مجلس الشيوخ على تحقيق صحة نيابة المطعون فيهم فقط فانه من الصعب وضع مبدأ عام .

فاذا فرض أن موظفا انتخب عضوا فى المجلسين ولم يطعن فى انتخابه — أو طعن فيه أمام مجلس النواب فقط .

فانه طبقا للمادة ٥٧ من قانون الانتخاب يجب عليه أن يختار بين الوظيفة وعضوية مجلس الشيوخ فى بحر الأيام الثمانية التى تلى انتهاء الخمسة عشر يوما التالية لاعلان انتخابه فاذا لم يعلن عن رغبته فى الاختيار اعتبر عضوا بمجلس الشيوخ — وتستمر عضويته بمجلس الشيوخ ومجلس النواب حتى يفصل مجلس النواب فى طعنه ان كان قد طعن فيه أو يتحقق من صحة نيابته ان كان لم يطعن فيه — وبمجرد اعلان النتيجة بصحة العضوية فى مجلس النواب يبدأ موعد الثمانية أيام المنصوص عليها فى المادة ٥٩ من قانون الانتخاب للاختيار بين عضوية الشيوخ وعضوية النواب — فاذا لم يصرح برغبته اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ . أما اذا كان الموظف قد طعن فى انتخابه فى مجلس الشيوخ أيضا (ومعنى ذلك أن مجلس النواب سيحقق نيابته كما أن مجلس الشيوخ سيفصل فى الطعن المقدم ضده) فى هذه الحالة للموظف أن يعلن عن رغبته فى الاختيار بين الوظيفة والعضوية فى بحر الثمانية الأيام التالية لتحقيق صحة نيابته بمجلس النواب أو رفض الطعن المقدم ضده بمجلس الشيوخ — فاذا لم يعلن اعتبر متنازلا عن الوظيفة . =

حضرة محمد على بك — أرى ابقاء هذا الاستثناء .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — قد يحول هذا الاستثناء دون اختيار وزراء من أعضاء مجلس الشيوخ المعينين الذين مارسوا العمل النيابى فى المجلس وأظهروا كفاءة ممتازة ما دام تعيينهم وزراء يحرمهم من عضوية المجلس وهى أثبت من مراكز الوزراء ، لذلك أوافق على حذف هذا الاستثناء .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فوافقت الأغلبية على القرار مع حذف عبارة « على أن هذا الاستثناء لا يكون فيما يتعلق بأعضاء مجلس الشيوخ المعينين » .

تلى القرار الخامس والثلاثون وهذا نصه :

« يحال النظر على اللجنة العامة فى حكم انتخاب العمد أعضاء فى البرلمان » .

حضرة الياس عوض بك — أرى أنه لايجوز الجمع بين العضوية ووظيفة العمدية فاذا انتخب عمدة نائبا يخير بين الوظيفة ومركز النيابة .

سعادة قلينى فهمى باشا — أرى أن يستقيل العمدة اذا أراد ترشيح نفسه للنيابة حتى لا يؤثر بحكم وظيفته فى الانتخاب .

مفتش بالأزهر وبين العضوية لأنه ليس من مستخدمى أو موظفى الحكومة الذين تصرف مرتباتهم من ميزانيتها ولا من موظفى وزارة الأوقاف.

مجلس الشيوخ جلسة ٢٤ يناير سنة ١٩٢٨ :

وافق المجلس على أن من انتخب من أعضاء مجالس المديريات أو المجالس البلدية عضواً فى أحد مجلسى البرلمان بموجب قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ له حق البقاء

=وتستمر عضويته بالمجلسين حتى ينتهى المجلس الآخر من اعلان صحة نيابته فيه وبعدئذ يبدأ موعد الأيام الثمانية للاختيار بين عضوية المجلسين — فاذا لم يصرح برغبته فى خلالها اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ .

وقد يتساءل البعض — هل يجوز الجمع بين مرتب الوظيفة ومكافأة العضوية حتى يفصل فى صحة النيابة وتنتهى مدة الاختيار ؟

الجواب على ذلك نقول ان مجلس النواب قد خالف مجلس الشيوخ فى هذا الحكم أيضا — فقد سار العمل فى مجلس النواب على جواز الجمع بين المرتب والمكافأة حتى تنتهى مدة الاختيار . فى حين أن العمل فى مجلس الشيوخ قد جرى على عدم جواز الجمع بين مرتب الوظيفة ومكافأة العضوية وانما يأخذ العضو أكبر المرتبين حتى يفصل فى صحة نيابته وتنتهى مدة الاختيار .

كما قرر المجلس فى جلسة ١٤ يونيه سنة ١٩٣٨ انه لا يجوز للاعضاء الذين يتناولون مرتبات من الأموال العامة ويصح لهم الجمع بين العضوية والوظيفة أن يجمعوا بين المكافأة والمرتب بل لهم أن يختاروا أحدهما .

وحكمة منع الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة حكومية ذات مرتب تحقيق مبدأ فصل السلطات وتجنب الخلف بينها — فان وجود أفراد من الهيئة التنفيذية ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق المراقبة على تلك وينافى ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء . أضف الى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهم امتيازا على غيرهم أثناء الانتخابات — وقد كان مما عرض على لجنة وضع المبادىء العامة للدستور مسألة جواز أو عدم جواز انتخاب العمد أعضاء فى البرلمان لأن اتصالهم بالحكومة باعتبارهم موظفين عموميين قد يدخلهم فى طائفة الأشخاص الذين ينطبق عليهم الحكم السابق .

وقد جاء قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩١٣ ونص فى المادة العشرين على عدم جواز الجمع بين وظيفه عمومية وبين العضوية فى الجمعية التشريعية — ولا نزاع فى أن عبارة الوظيفة العمومية يدخل فيها وظائف العمد فجرى العمل من ذلك الحين على عدم جواز الجمع بين وظيفة العمدية والعضوية فى الجمعية التشريعية .

وقد قررت اللجنة العامة لوضع الدستور فى جلسة ١٣ يونيه سنة ١٩٢٢ أن تدخل وظيفة العمدة فى حكم الوظائف ذات المرتب .

عضوا فى أحد المجلسين . (راجع تقرير اللجنة صفحة ١١٩ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وافق مجلس الشيوخ فى جلسة ١٠ يونيه سنة ١٩٣٦ : على استثناء الوكلاء البرلمانيين أسوة بالوزراء من حكم عدم الجمع بين الوظيفة وعضوية البرلمان الوارد بالمادة ٦٠ من قانون الانتخاب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا محل لهذا لأن فيه حرجا وتضييقا . حكم العمدة كباقى الموظفين الذين لهم أن يرشحوا أنفسهم ومتى انتخبوا يخيرون بين الوظيفة ومركز النيابة .

سعادة أبو رحاب باشا — العمدة له حق الترشيح وحق الانتخاب فاذا انتخب نائبا يستقيل من وظيفته .

سعادة منصور يوسف باشا — أرى أن لا يجوز للعمدة أن ينتخب فى دائرة وظيفته .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن ندخل وظيفة العمدة فى حكم الوظائف ذات المرتب فيسرى عليها حكم القرار الرابع والثلاثين .

موافقة عامة .

سعادة صالح لملوم باشا — هل يسرى حكم عدم الجمع بين عضوية أحد المجلسين ووظيفة العمدية على عمد العرب مع أنهم ليسوا عمد بلاد بل رؤساء قبائل .

سعادة حافظ حسن باشا — فرق بين عمدة القبيلة وعمدة البلد . فالثانى له مركز خاص فى بلد معين واختصاصه لا يتعدى دائرة بلده . أما الأول فهو رئيس للقبيلة وأفرادها تابعون له فى أى بلد أقاموا .

معالى طلعت باشا — الحكم هنا خاص بعمد البلاد .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لمناسبة البحث فى جواز ترشيح الموظف لعضوية أحد المجلسين أقترح أولا أنه لا يجوز للموظف أن يرشح نفسه فى المديرية أو المحافظة التى بها مركز وظيفته ما عدا العمدة والموظف الذى لوظيفته اشراف عام لا يحد بمديرية أو محافظة كالنائب العمومى مثلا .

حضرة على ماهر بك — رأيت فى القانون البولونى أن الموظف لا يجوز أن ينتخب فى الدائرة التى بها مركز وظيفته الا اذا كان موظفا فى المصالح المركزية كموظفى الوزارات .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح تأجيل البحث فى هذه المسألة أيضا لدراستها .

موافقة عامة .

وفى صفحة ٧٢ أثار أحد الأعضاء المناقشة التالية :

حضرة على ماهر بك — سبق أن قررنا أنه لا يجوز الجمع بين النيابة وأى وظيفة حكومية سوى الوزارة فى حين أن النائب قد يكلف بمأمورية سياسية ولذلك أرى أن يكون الاستثناء هكذا (الا أن يكون منصبا سياسيا ليشمل الوزير ووكيل الوزارة البرلمانى والسفير والنائب المفوض فى مأمورية سياسية خاصة) .

وفى مسألة محاكمة الوزراء أقترح وجوب ايقاف الوزير بمجرد اتهامه وأن استقالته لا تمنع محاكمته .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وأنا أقترح أن وظيفة التدريس فى المدارس العالية لا تتنافى مع عضوية البرلمان .

معالى الرئيس — ما رأى حضراتكم ؟

قررت الهيئة تعديل القاعدة بأنه لا يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة حكومية الا المناصب السياسية والتدريس فى المدارس العليا .

وفى صفحة ١٣٧ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الرابعة وهذا نصها :

لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وبين عضوية مجلس المديرية ولا بينها وبين أى منصب أو وظيفة حكومية عدا المناصب السياسية ووظائف التدريس فى المدارس العليا .

معالى رفعت باشا — ذكرنا فى مشروع قانون الانتخاب (الشياخة) مع العمدية واعتبرناهما مما لا يجوز الجمع بينه وبين عضوية البرلمان .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا تنزيل لقيمة عضوية البرلمان لأن شيخ البلد الذى ينتخب نائبا لا تهمه وظيفة الشياخة مطلقا والمفروض بداهة أنه يتنازل عنها فأرجو أن لا تذكر هنا ولا فى قانون الانتخاب .

موافقة عامة على ذلك .

معالى رفعت باشا — واقترحت لجنة الانتخاب أيضا عدم جواز الجمع بين عضوية البرلمان ووظيفة التدريس فى المدارس العليا . أى أنها ترى حذف الاستثناء المدون فى آخر المادة لأسباب بينتها فى محضرها منها قلة عدد أولئك

المدرسين الآن وضيق وقتهم الذى لا يتسع للتدريس والنيابة فى آن واحد .

تقرر بالأغلبية الموافقة على المادة مع حذف عبارة (ووظائف التدريس فى المدارس العليا) .

حضرة على المنزلاوى بك — هل موظفو مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية يشغلون وظائف حكومية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا يمكننا أن نبت الآن فى تحديد الوظائف الحكومية بل يجب أن يترك ذلك للقانون .

(موافقة بالأغلبية) .

وفى صفحة ١٨٦ من مجموعة المحاضر وافقت الهيئة على الاقتراح التالى :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — عندى تعديل لفظى فى المادة الرابعة من فرع الأحكام العامة للمجلسين وأقترح أن يكون النص هكذا (لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية مجلس المديرية ولا بينها وبين العمدية أو أى منصب أو وظيفة حكومية عدا المناصب السياسية) .

(موافقة عامة) .

مادة ٩٣ — يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٥ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — نريد أن نبحث فى الطوائف التى عرضتها أمس ليختار منها أعضاء مجلس الشيوخ المعينون وبعد هذا ننظر فى شروط الأعضاء المنتخبين .

المادة (٩٣) تقابلها { المادة ٥٨ من دستور بلچيكا
والمادة ٣٤ من دستور ايطاليا

نص الدستور على جواز تعيين أمراء الاسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ — كما نص على تحريم انتخابهم بأحد المجلسين .
وقد رأى بعض أعضاء لجنة الدستور أن يحرموا الامراء من الانتخاب والتعيين تنزيها لهم عن الجدل والمناقشة وخوفا من تأثر الاعضاء =

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى ترك هذا البحث للجنة التى ستكلف بوضع قانون الانتخاب لأنه ليس بيننا على ما أظن من هو مستعد لفحص هذه المسألة وهى تحتاج الى عناية ومراجعة لنظائرها فى القوانين الأخرى وقد يفوتنا ذكر بعض الطوائف التى يحسن ذكرها .

حضرة محمود أبو النصر بك — اذا بدا لنا بعد النظر فى هذه الطوائف أنه فاتنا شيء ففى الامكان استدراكه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب النظر فيما هو موجود أولا ثم يفكر فيما عداه .

دولة الرئيس — هذه الطوائف التى اقترحتها هى التى يصح الابتداء بالنظر فيها فاذا كان لعبد اللطيف بك اعتراض على طائفة منها فليبده حتى اذا رأت اللجنة حذفها فعلت ولا مانع من أن يزاد عليها فيما بعد .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب من الآن اخراج طائفة البرنسات لأننا فى بلاد شرقية يتأثر فيها الناس بالألقاب والمراتب ونحن نريد أن ننمى روح الديموقراطية والحرية فلا يجوز أن ندخل فى المجالس النيابية العناصر التى لها تأثير على نفوس الناس وقد منع الأمراء من الانتظام من المجالس التشريعية فى دساتير كثيرة .

دولة الرئيس — هذا فى فرنسا لأن العائلة الملوكية محرومة من كثير من الامتيازات وأما عندنا فالأمراء ملتهبون ديموقراطية على ما أرى وليس من الانصاف حرمانهم لأنهم مصريون كغيرهم من الأفراد .

معالى رفعت باشا — مجلس الشيوخ سيؤلف من مجموعة راقيه لا يسهل التأثير فيها بهذا القدر .

حضرة محمد على بك — الأمراء فى اليابان يقبلون فى مجلس الشيوخ .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — لست أرى فى طلب المكباتى بك فائدة

=بوجودهم بينهم — ولكن اللجنة رأت أن هذا الخوف لا محل له وقررت جواز تعيينهم . ولو أنه للآن وقد مضى على العمل بالدستور نحو الخمس عشرة سنة لم يعين أحد من الامراء أو النبلاء عضوا فى مجلس الشيوخ .

وينص الدستور البلجيكى وكذا الدستور الايطالى على أن أمراء البيت المالك يكونون بحكم القانون أعضاء بمجلس الشيوخ .

Art 34. Const, It. "Les princes de la maison royale font de plein droit partie du Sénat.

عملية لأن حرمانهم من عضوية مجلس الشيوخ بوصف كونهم أمراء لا يمنع من دخولهم بطريق الانتخاب بوصف كونهم من كبار الملاك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى وجوب النص على عدم دخولهم فى مجلس الشيوخ من أى طريق .

حضرة عبد الحميد مصطفى بك — هذا غير مقبول .

دولة الرئيس — هذا تحديد لهم فى مصريتهم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لقد كنت أرى رأى المكباتى بك ولكننى الان بعد التفكير أخالفهم فى الرأى لأنهم اذا منعوا بوصف كونهم أمراء فلا يمكن منعهم بوصف كونهم أعيانا وملاكا والا فقد حرمناهم من مصريتهم وحقوقهم السياسية .

دولة الرئيس — أرى أنه يكفى النص على منعهم من دخول الوزارة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذن فليمنعوا أيضا من دخول مجلس الشيوخ اذ لا فرق بين الحالتين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الفرق كبير لأن الوزير يحمل عبء المسئولية السياسية أما عضو مجلس الشيوخ فهو جزء من هيئة كبيرة العدد ولا مسئولية عليه .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أى تأثير يخشى أن يكون للأمراء فى أعضاء مجلس الشيوخ وأن البلد والحمد لله قد أصبح فيه من قوة العقيدة واحترام النفس ما لا يكون معه خوف مما يخامر عبد اللطيف بك وكثيرا ما تألفت جمعيات فيها امراء وانتخب للرياسة غيرهم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان للامراء مركزا خاصا لاتصالهم بالعرش ولهذا أرى أن الأسباب التى تمنع من دخولهم الوزارة تقضى أيضا بمنعهم من عضوية المجالس التشريعية .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — ان الغرض من ابعاد الأمراء عن الوزارة هو استدامة حسن العلائق بين الأمة والبيت المالك لأن الوزير يحمل أعباء مسئولية كبيرة ولا يجوز أن يحمل هذه المسئولية أمير من الأمراء خوفا من يحرج المركز ولكن أى حرج فى دخول الأمير فى مجلس الشيوخ وأنه لن

يكون له من الأمر أكثر مما لسائر أعضاء المجلس . ان أمراءنا يشاركوننا فى كثير من أعمالنا الحيوية فهل يليق أن نبعدهم عنا فى وقت تنشىء فيه نظاما جديدا أساسه المساواة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — حياة النظامات النيابية ملحوظ فيها على مدى الزمن أن تكون حياة أحزاب وسيأتى يوم يكون فيه بمصر أحزاب ويغلب أن يكون لحزب واحد الغالبية فى المجلسين وقد يقع لاحد الامراء أن يكون رئيسا لحزب المعارضة والجمع بين الامارة ورياسة المعارضة يؤدى الى حرج لا يقل عن الحرج الذى خشيه هلباوى بك فى حالة الوزارة .

حضرة محمد على بك — هذا الحرج أيضا يقع عند انتخابهم فكان اللازم أن يمنعوا أيضا من الانتخاب .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — نحن نمشى خطوة خطوة على أننا اذا حذفنا أسماءهم من التعيين فقد يتبع ذلك حرمانهم من الاشتراك فى الانتخاب

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى منعهم من الانتخاب ومن التعيين .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية اجازة تعيين الأمراء .

معالى يحيى باشا — أرى ألا يذكر فى المحضر أننا تخوفنا من تأثير الأمراء فان فى هذا حطة للامة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أريد أن أحط من قدر الأمة ولكن مقام التشريع يباح فيه ابداء جميع الأسباب التى تدعو اليه .

دولة الرئيس — هل هناك معارضة فى سائر الطبقات .

تقرر بالاجماع عدم المعارضة فى سائر الطبقات ؟

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٢٨ من مجموعة المحاضر

عند ما استعرضت اللجنة الطبقات التى يختار منها الاعضاء المعينون بمجلس الشيوخ ثارت المناقشة التالية :

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن تحذف طبقة الأمراء وكلمة : « نقباء المحامين ونقباء المهن الأخرى الذين يصدر بشأنهم قانون الخ »

أما الأمراء فان لهم نفوذا كبيرا وخصوصا عند أعيان البلاد ، ويخشى أن هم قاموا بالنيابة عن الأمة أن يحدثوا ما لا تحمد عواقبه بحكم تأثيرهم وقوة سيطرتهم ونفوذهم اذا عرضت مسالة من المسائل الحيوية الهامة فى البلاد ، وقد جرت البلاد الأخرى على أن لا تولى الأمراء وزارة ، وفى انجلترا حين وضع الدستور كان للرؤساء الروحيين تأثير كبير فى الشعب فنص صريحا على حرمانهم من الدخول فى الانتخابات فاذا كانت تلك الحال فى انجلترا فان سلطان الأمراء فى الشرق أجل وأعظم ، فيجب أن نحتاط نحن لهذا الأمر عندنا كما احتاطوا له فى انجلترا ، وكما احتاطوا فى فرنسا بحرمان الأمراء من حق الانتخاب . . .

سعادة قلينى فهمى باشا — أضم صوتى الى صوت حضرة عبد اللطيف المكباتى بك .

حضرة الياس عوض بك — أرى أنه لا يجوز حرمان الأمراء من هذا الحق لأنهم مصريون ويجب أن يتمتعوا بكل ما يتمتع به قومهم ، واذا جاز لأصغر الأفراد أن يتمتع بحق عام فلا محل لأن يحرم منه أمير ، أما دعوى الخوف من تأثيرهم فان هذا التأثير أصبح فكرة عتيقة بالية ، فقد انتشرت المبادىء الديمقراطية فى البلد على الاقل بالقدر الذى طوى أمثال هذه الاوهام .

ولسنا ننسى أن أمراءنا قد شاركوا الأمة فى عواطفها وتضامنوا معها فى كل أدوار حركتها الوطنية . . . .

. . . .

حضرة محمود أبو النصر بك — ابعاد أى مصرى من التمتع بحق النيابة هو حكم عليه بالحرمان من الحقوق السياسية والمدنية معا وهذا الحكم لا يصح مطلقا أن يبنى على مجرد فكرة احتمال أن وجوده فى هيئة نيابية قد يؤثر فيها ، وهو احتمال يصح أن يكون ويصح أن لا يكون ، والواقع أن ما وصلت اليه حالتنا الاجتماعية وما اجتزناه من أنواع التطور يرجح كثيرا سقوط هذا الاحتمال .

لم يبق للأمراء فى هذا الباب شأن غير شأن الأفراد ففيم خشيتهم والخوف

من جانبهم خصوصا وهم انما يجلسون بين الصفوة من رجال الأمة الذين يعرفون ما لهم وما عليهم ولا تضعفهم العوامل عن الأخذ بما يرونه حقا لأمتهم .

سعادة قليني فهمى باشا — فلماذا تحرمون الوزارة عليهم ؟

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا قياس مع الفارق ، الوزارة هى المظهر التنفيذى للسلطة التشريعية ، ان الوزير بيده سيف الحكم ، ان وزير الداخلية مثلا هو صاحب الولاية المباشرة على الأمن العام فى البلاد وهو الرئيس الفعلى لكل الحكام الاداريين من مديريين ومحافظين ومن دونهم ، فلو أن أميرا تولى مثل هذا المنصب وجمحت به شهوة سياسية لخيف حقا أن يحدث الأحداث فى البلاد ، فالفرق بين الحالين واضح .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى أولا على بقاء طبقة الأمراء وحذفها .

فتقرر بالأغلبية بقاؤها .

مادة ٩٤ — قبل أن يتولى أعضاء مجلسى الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين الدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علنا بقاعة جلساته .

الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور: صفحة ٢٣ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس نريد أيضا أن ينص على اليمين التى يحلفها أعضاء المجلسين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن يكون النص كالآتى :

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ :

حلف بعض الأعضاء.

المـادة (٩٤) تقابلها:
- المادة ٤٩ من دستور ايطاليا
- والمادة ٢٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٥٤ من دستور الدانمرك
- والمادة ٤٢ من دستور اليونان

متى انتخب العضو أو عين وجب عليه قبل مباشرة عمله أن يقسم بأن يكون مخلص للوطن والملك الدستورى مطيع لأحكام الدستور =

اليمين وهم وقوف فى اماكنهم فقال الرئيس انه « لا يجوز أن يثبت فى المحضر الا اليمين التى تؤدى على المنبر ».

« قبل أن يباشر أعضاء مجلسى الشيوخ والنواب عملهم يحلفون اليمين بأن يكونوا مخلصين للوطن وللملك الدستورى مطيعين لأحكام الدستور وقوانين البلاد وأن يؤدوا وظائفهم بالذمة والصدق ».

= وقوانين البلاد وأن يؤدى عمله بالذمة والصدق .

وقسم يمين الولاء الملك والاحترام الدستور مقرر فى قواعد نظام الملوكيات إلا القليل منها . وفى بعض الجمهوريات فقد نص دستور الولايات المتحدة على أن الأعضاء يقسمون أو يؤكدون انهم يؤيدون الدستور — كذلك نص دستور تشيكوسلوفاكيا واليونان .

وما دام الدستور قد قرر أن يقسم الملك على احترامه واحترام قوانين البلاد مع المحافظة على استقلالها وعلى سلامة أراضيها فقد كان واجبا أن ينص على أن يقسم أعضاء البرلمان يمين الولاء للملك واحترام الدستور .

ويلاحظ أن الدستور لم ينص صراحة على صيغة نص القسم الذى يؤديه الأعضاء — لذلك اختلف مراراً على هذه الصيغة .

ففى جلسة ١٨ مايو سنة ١٩٣٨ قدم أحد حضرات الأعضاء اقتراحا خاصا باليمين الدستورية التى يقسمها الأعضاء قبل توليهم عملهم ونص الاقتراح هو الآتى :

« فى جلسة الليلة أقسم بعض حضرات الذين انتخبوا والذين عينوا أعضاء بهذا المجلس قسما ناقصا حيث لم يصرح فى قسمه بأنه يقسم بالله واكتفى بأن يقول أقسم . فاقترح على المجلس أن يوافق على أن يعيد هؤلاء الأعضاء قسمهم بالله واعتبار من يمتنع عن ذلك غير مؤد لليمين .

وتناقش المجلس فى هذا الاقتراح فأيده بعض الأعضاء ورفضه البعض الآخر . وانتهى الرأى بأن أعاد من لم يقسم منهم بالله العظيم قسمه.

وبالرجوع الى تقاليد مجلس الشيوخ نجد أن المجلس لم يجر على وتيرة واحدة .

ففى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ حلف الأعضاء اليمين مشتملة على لفظ الجلالة « أقسم بالله العظيم » .

وفى جلسة ١١ ابريل سنة ١٩٢٧ أثير هذا الموضوع وانتهى المجلس الى قرار فيه هو « ان الأمر متروك للعضو نفسه فله أن يؤدى اليمين مصرحا فيها باسم الجلالة كما أن له أن يؤديها من غير هذا التصريح » .

وفى هذه الجلسة بحث المجلس هذا الموضوع بحثا مستفيضا وأدلى كل فريق بحججه . فرأى المؤيدون لوجوب النص فى القسم على لفظ الجلالة .

١) ان الحلف بغير اسم الله ليس يمين .

٢) ان الفعل المضارع « يقسمون » لا يمكن اعتباره شاملا لصيغة اليمين بل هو تضمين لليمين — أما صيغة اليمين فمذكورة فى الدستور فى المادة ٥٠ .

٣) ان التقاليد سارت فى المحاكم بأن يحلف الشاهد « بالله العظيم » كذلك يحلف وكيل النيابة — أمام وزير الحقانية كما يحلف النائب العام والمستشارون أمام الملك ايمانا تشتمل كلها على لفظ الجلالة .

٤) انه غير مقبول من أعضاء البرلمان أن يخرجوا عما يتقيد به جلالة الملك من وجوب القسم بالله العظيم .

وتناول المعارضون لهذا الرأى هذه الحجج بالرد فقالوا :

١) انه ليس من الضرورى مطلقا لانعقاد اليمين صحيحة أن يصرح فيها بلفظ الجلالة واستشهدوا فى ذلك ببعض كتب الدين الاسلامى فى مختلف المذاهب . فقد ورد بكتاب « رد المحتار على الدر المختار لابن عابدين فى الجزء الثالث صفحة ٧٣ » والقسم أيضا بقوله (أقسم أو أحلف أوأعزم أو أشهد) بلفظ المضارع وكذا الماضى بالأولى كأقسمت وحلفت وعزمت وآليت وشهدت (وان لم يقل بالله) كما ورد فى كتاب الفتاوى الهندية جزء ثانى صفحة ٥٣ .

ولو قال أشهد ألا أفعل كذا أو أشهد بالله أو قال أحلف أو أحلف بالله أو أقسم أو أقسم بالله أو أعزم أو أعزم بالله — أو قال عليه عهد أو عليه عهد الله ألا يفعل كذا يكون يمينا .

٢) ان عبارة « يقسمون اليمين » تفيد القسم بالصيغة التى يصح أن تكون قسما — والصيغة قسم صحيح سواء صرح فيها بلفظ الجلالة أو ترك مضمرا . =

وفى صفحة ٥١ من مجموعة المحاضر اقترح أحد أعضاء الهيئة أن يعدل نص اليمين التى يحلفها أعضاء المجلسين على الوجه الآتى « والله العظيم أنى لأحافظن على العمل بهذا الدستور وعدم الخروج عن شىء من نصوصه وعلى أداء وظيفتى بالصدق والأمانة مع الطاعة والاخلاص للملك الدستورى » .

ولكن اللجنة رفضت هذا الاقتراح .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الحادى والثلاثون وهذا نصه :

(٣١) قبل أن يباشر أعضاء مجلس الشيوخ والنواب عملهم يحلفون اليمين بأن يكونوا مخلصين للوطن وللملك الدستورى مطيعين لأحكام الدستور

= ٣) ان التقاليد التى أشار اليها المؤيدون ليست موجودة بالفعل فان المحاكم الشرعية تسير على عدم ذكر لفظ الجلالة فى اليمين وكذلك المحاكم المختلطة — أما فى المحاكم الأهلية فبعض القضاة يطلبون الى الشهود الحلف بالله العظيم وبعضهم يسير على ما تسير عليه المحاكم الشرعية .

٤) ان عدم تقييد أعضاء البرلمان بالقسم المنصوص عليه فى المادة ٥٠ يرجع الى رغبة المشرع فى التفرقة بين الصيغة التى يؤدى بها الملك اليمين والصيغة التى يؤديه بها الأعضاء ولو أراد الدستور توحيد اليمين لنص عليه صراحة وانه اذا خرجنا عن هذه الصيغة نكون قد عدلنا فى الدستور وهذا غير جائز .

وعلل بعض الأعضاء حكمة هذه التفرقة بأن الدستور قد أراد أن يترك العضو حرا يقسم بما يعتقد لعدم احراج من لا يعتقد بالله وارغامه على التصريح بأنه لا يؤمن بالله تعالى » .

هذا هو مجمل ما حدث فى سنة ١٩٢٧ . وقد انتهى الرأى كما سبق أن ذكرنا — بترك الخيار للعضو .

وبالرجوع الى أعمال لجنة الدستور نجد أن اللجنة وضعت منذ المبدأ صيغة خاصة باليمين التى يؤديها الملك كما تركت الأعضاء أحرارا فى اليمين التى يؤدونها وقد حدث فى احدى جلسات لجنة وضع المبادىء العامة للدستور (جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٢٢) أن اقترح فضيلة الشيخ بخيت تعديل نص اليمين التى يحلفها أعضاء المجلسين على الشكل الآتى: — «والله العظيم أنى لأحافظن على العمل بهذا الدستور...»

ولكن اللجنة رفضت هذا الاقتراح .

ولعل السبب الذى حدا باللجنة الى اشتراط القسم بالله فى يمين الملك دون اشتراطه فى يمين الأعضاء — ان الملك بمقتضى المادة السادسة من الأمر الكريم رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام لتوارث العرش يجب «أن يكون عاقلا مسلما من أبوين مسلمين» .

كما اشترط هذا الأمر فيمن يعين فى هيئة الوصاية أن يكون مصريا مسلما (مادة ١٠) فى حين أنه من الجائز أن يكون العضو من الطبيعيين "naturaliste" الذين لا يعتقدون فى وجود الخالق أو الذين تلزمهم أديانهم بأداء القسم بشكل خاص .

فاذا جعلنا القسم بالله شرطا لازما لتولى الأعضاء سلطتهم الدستورية لقضينا بحرمان هؤلاء من مزاولة حقوقهم التى نص عليها الدستور .

مما تقدم يتضح لنا أن من الواجب ترك الحرية للاعضاء ليقسم كل منهم حسب عقيدته التى كفل الدستور حريتها (مادة ١٢) .

وقد تكلم اسمن "Esmain" فى كتابه « القانون الدستورى » صفحة ٦٠٣ جزء ثان عن اليمين فقال : لا يوجد الآن موضع لحلف اليمين بأشكاله المختلفة الا فى المسائل المدنية والجنائية . . . والقسم فى الواقع أمر دينى ومدنى فى آن واحد وبالرغم من أنه لا يمت بصلة الى دين معين اذ أن صفته الدينية تنحصر فى كلمة « أقسم » فهناك تقليد ثابت يعطى هذه الكلمة معنى التوجه بالقسم الى الله وفى بعض الأحيان يكون هذا اللفظ منطوقا به صراحة » .

وقوانين البلاد وأن يؤدوا وظائفهم بالذمة والصدق .

ووافقت عليه الهيئة .

وفى صفحة ١٣٨ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

« قبل أن يتولى أعضاء مجلس النواب والشيوخ أعمالهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك الدستورى مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق » .

وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علنا بقاعة جلساته .

موافقة عامة عليها .

مادة ٩٥ — *يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات*

ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى .

التقاليد البرلمانية :

قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٢٤ : ان اختصاص المجلس بالنظر فى صحة النيابة

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢ من مجموعة المحاضر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يجب أن نقرر أولا من الذى يفصل فى الطعون التى تقدم فى انتخاب الأعضاء هل المجلس نفسه أو المحاكم ؟

تقرر أن المجلس هو نفسه الذى يفصل فى ذلك .

المادة (٩٥) تقابلها:
- المادة ١٠ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
- والمادة ١٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٤٣ من دستور اليونان
- والمادة ٦٠ من دستور ايطاليا
- والمادة ١٢ من دستور بروسيا

قرر الدستور أن يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وأساس هذا الحكم رغبة واضعو الدستور فى تحقيق مبدأ فصل السلطات بعضها عن بعض بأن لا تتداخل السلطة القضائية فى شىء من أمر أعضاء السلطة التشريعية .

وفى الواقع أن عملية فحص الطعون أو تحقيق صحة النيابة عملية كثيرة الشبه بالدعاوى القضائية لذا يستلزم الفصل فيها ما يستلزمه الفصل فى الخصومات من دقة واناة وحيدة تامة . ولقد منح قانون الانتخاب (فى المادة ٥٧) لكل من المجلسين اختصاصات قضائية

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة . يكون للمجلسين حق الفصل فى الطعون التى تقدم ضد أعضائهما ،	قاصر على الأعضاء المطعون فيهم . وقرر مجلس النواب فى جلســـة ٢٢ مارس

واسعة . فلهم حق اعلان الشهود وسماعهم بل ان مجلس النواب قرر فى جلسة ١٩ يونيه سنة ١٩٢٦ أن له حق توقيع العقوبة على شاهد الزور تطبيقا للفقرة الخامسة من المادة ٥٧ التى تنص على أن « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح » .

والطعون نوعان : —

(١) طعون فى صحة الانتخاب : وهذه تقدم من الناخبين أو المرشحين وموقعا عليها منهم ومصدقا على هذا التوقيع ويجب تقديمها فى الخمسة عشر يوما التالية لاعلان نتيجة الانتخاب (مادة ٥٧ من قانون الانتخاب) . وقد قرر مجلس النواب فى جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ « ان التصديق المقصود فى القانون هو الذى يحصل أمام المحاكم دون غيرها فلا يقبل التصـديق من جهات ادارية » .

كما قرر فى نفس الجلسة أن العبرة فى احتساب الخمسة عشر يوما هى بوصول الطعن للرياسة قبل مرورها .

(٢) طعون فى أهلية النيابة : أو كما يسميها البعض تبليغ عن فقدان أحد شروط العضوية .

وهذا النوع من الطعون يمكن تقديمه من كل انسان وفى أى وقت (مادة ٦٢ من قانون الانتخاب) كالطعن بفقدان النصاب المالى المستلزم فى عضو الشيوخ — مادة ٧٨ دستور — أو بأن عضوا لا يحسن القراءة والكتابة — أو بأنه لم يبلغ السن القانونية — مادة ٢٣ من قانون الانتخاب . وقد قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٧ المبدأ الآتى « من الآن فصاعدا لا يقبل تبليغ عن فقد أحد الأعضاء شروط العضوية الا اذا كان موقعا عليه من المبلغ وموضحا به عنوانه ومصدقا على امضائه » .

وقد اختلف مجلس الشيوخ مع مجلس النواب على مبدأ تحقيق صحة نيابة الأعضاء .

فقد سار مجلس النواب منذ سنة ١٩٢٤ على أن تحقق لجنة الطعون صحة نيابة جميع الأعضاء — لهذا سميت هذه اللجنة بمجلس النواب « لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات » . فى حين اقتصر عمل لجنة الطعون فى مجلس الشيوخ على فحص الطعون فقط دون تحقيق صحة نيابة الأعضاء .

وهذا الاختلاف موجود بين المجالس النيابية الأوربية فبعضها يحقق صحة نيابة جميع أعضائه وبعضها يقتصر على تحقيق نيابة الأعضاء المطعون فيهم .

وحجة الفريق الأول : أن المجالس النيابية باعتبارها المرجع الأعلى للتشريع وسن القوانين التى تسرى على مجموع الأمة فيتحتم فيمن أنابتهم الأمة عنها فى سن قوانينها أن يكون انتخابهم صحيحا طبقا لجميع الشروط التى أوجبها الشارع وجعلها ضمانا لصدق التمثيل . اذ لا يصح للمجلس أن يكون من بين أعضائه أفراد يتبين عند الاطلاع على محاضر انتخابهم أنهم لم يفوزوا فى الانتخاب حقا ولم يكسبوا حق النيابة الا من طريق غلطات مادية فى المحـاضر غابت على اللجان التى وكل اليها أمر مراقبة انتخابهم أو غابت على غيرهم ممن لهم حق الطعن .

وحجة الفريق الآخر : أن الأصل دائما هو الصحة ما لم يطعن بالبطلان فى عملية الانتخاب وأنه لهذا جاز للمجلس انتخاب لجانه وهيئة مكتبه قبل التحقق من صحة نيابة أعضاءه .

ذكرنا أن مجلس النواب يحقق صحة نيابة أعضاءه فهل معنى ذلك أنه يبحث كافة الاوراق والدفاتر الخاصة بانتخاب كل عضو ؟

للرد على ذلك نأتى بنص قرار المجلس الصادر بجلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ :

« أنه وان تكن القاعدة أن يقوم المجلس بمراجعة كافة الاجراءات للتحقق من صحة النيـابة — فلجنة الطعون وتحقيق النيابات غير ملزمة مع ذلك بمراجعة دفاتر القيد وقرارات لجـان الترشيح الا عند قيام الشبهة على بطلانها وهذا الرأى مبنى على أن الشارع قد أحاط عملية القيد بكثير من الضمانات — وعلى أن عمل لجنة الترشيح انما هو اجراء مادي للتثبت من وجود الشرائط المدونة فى القانون

سنة ١٩٢٤ تحقيق صحة نيابة جميع أعضائه . وفى صفحة ١٣٨ من مجموعة المحاضر : تليت المادة السادسة وهذا نصها :

= ويبنغى بناء على ذلك اعتبارها صحيحة الى أن يوجد فى الاوراق ما يستدعى بحثا » .

وهنا يصح أن نتساءل هل يكتسب العضو بمجرد انتخابه وحلفه اليمين الدستورية أمام المجلس — كل صفات وحقوق العضوية — أم أن ذلك يتوقف على الفصل فى الطعن المقدم ضده أو التحقق من صحة نيابتـه ؟

لا شك أننا فى مصر نعتبر أن شروط العضوية قد تمت بالقسم وأن حقوق النيابة قد نشأت من يوم الانتخاب وما التحقق من صحتها الا اجراء نص عليه الدستور لزيادة الثقة بالعضو — بمعنى أن هذا الاجراء لا ينشىء حقا جديدا وانما هو اعتراف بحق موجود .

وقد يتسـاءل البعض عن مدى سلطة المجلس فى اعلان نتائج الطعون فهل كل مهمته اذا قبل الطعن أن يعلن بطلان الانتخاب وخلو الدائرة أم أن له أن يرد الامور الى نصابها فيصحح الباطل ويعلن اسم المنتخب الذى أسفر الانتخاب عن فوزه حقيقة .

رأت لجنة الطعون بمجلس النواب فى يونيه سنة ١٩٣٨ أن من حق المجلس بل من واجبـه أن يعلن نتيجة الانتخاب على الوجه الصحيح . وجاء فى تقريرها ما يأتى : « من رأينا استناداً الى نص الفقرة الاخيرة من المـادة ٥٧ من قانون الانتخاب التى نصها « ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب ويقرر خلو المحل » والى طبيعة الاشياء أن من حق مجلس النواب بل من واجبه أن يعلن نتيجة الانتخاب على الوجه الصحيـح وسلطته فى ذلك سلطة واسعة لا حد لها . فهو المرجع الاعلى فى أمر خاص بصميم كيانه وأساس تكوينه وحقه مطلق فى كل ما له علاقة بالانتخاب ولجان الانتخاب انما تعمل تحت هيمنته ولحسابه . فاذا كان عملها صحيحا أجازه أو خاطئا صححه . والقول بغير هذا يجعل نتيجة الانتخاب متوقفة على محض ارادة لجان الفرز ففى وسعها — ان شاءت — أن تصـدر قرارا باطلا حتى اذا أبطله مجلس النواب ولم يكن له حق اعلان نتيجة اسم المنتخب الذى أسفر الانتخاب عن فوزه حقيقة ، أعطيت فرصة جديدة للمرشح الذى سقط ، لانتخاب جديد . وهذا يخالف روح القانون ويتنافر مع المنطق السليم » .

لهذا قررت اللجنة ووافقها المجلس على اعلان انتخاب عضو كانت لجنة الفرز قد أعلنت اعادة الانتخاب بينه وبين منافسة .

كما قررت اللجنة — بناء على الأسباب سالفة الذكر — زوال العضوية عن أحد الأعضاء المطعون فيهم وفى نفس الوقت أعلنت انتخاب منافسة نائبا — ووافقها المجلس على ذلك .

ورأت اللجنة فى نهاية تقريرها أن تعطى فرصة جديدة للطعن فى انتخاب العضو الذى يعلن المجلس انتخابه حتى يتسنى لمنافسه أو لمن يشاء من الناخبين أن يقدموا فى الخمسة عشر يوما التالية لقرار المجلس طلبا بابطال الانتخاب فاذا تقدم طعن فى هذا الميعاد نظره المجلس واذا لم يقدم حقق صحة النيابة .

ولقد اشترط الدستور توفر أغلبيـة ثلثى الأصوات لاعتبار النيابة باطلة فى حين اكتفى بالأغلبية العادية لاعتبارها صحيحة . واذا رجعنا الى قانون الانتخاب نجد أن المادة ٦٢ تشترط أغلبية عادية لسقوط عضوية من فقد أحد الصفات المشترطة فى العضو والمنصوص عليها فى المادة ٢٣ من قانون الانتخاب أو من وجد فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة .

فهل معنى ذلك انه تكفى الأغلبية العادية لقبول طعن تضمن سببا من أسباب سقوط العضوية كعدم احسـان القراءة والـكتابة أو عدم بلوغ السن مثلا — أم انه يجب التمسك بنص المادة ٩٥ من الدستور التى استلزمت أغلبية ثلثى الأصوات لقبول الطعن ؟

ثار هذا النزاع فى جلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٨ وذلك بمناسبة نظر تقرير لجنة الطعون عن طعن مقدم فى أحد الأعضاء جاء فى أحد أوجهه أن المطعون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والـكتابة — ورأت اللجنة قبول الطعن واقترحت على المجلس اعلان سقوط عضوية العضو لأنه لم يتوافر فيه شروط الأهلية المنصوص عليها فى المادة ٢٣ من قانون الانتخاب — ولاحظت اللجنة أن قبول هذا الطعن يكون بالأغلبية العادية تطبيقا للمادة ٦٢ من قانون الانتخاب ولـكن أغلبية المجلس عارضتها فى هذا الرأى وقررت أن قرار سقوط العضوية يكون فى هذه الحالة بأغلبية الثلثين .

ولا شك أن المجلس قد وفق فى هذا الرأى — لأن الدستور صريح فى القول بأن بطلان نيابة العضو لا تكون إلا بأغلبية ثلثى =

« يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ، ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين » .

ومن هذا التاريخ سار كل من المجلسين على المبدأ الذى اختاره .

الأصوات — والحالة التى عرضت على المجلس لم تخرج عن انها « سقوط لعضوية » سواء كان سبب السقوط بطلان فى عملية الانتخاب أم فقد لأحد شروط صحته فالنتيجة على كل حال هى قبول الطعن ان صح .

فى حين أن نص المادة ٦٢ من قانون الانتخاب قد وُضع لحالة مختلفة كل الاختلاف عن الحالة الأولى — فهو يقرر حكما خاصا لحالة « فقدان العضوية » — وبعبارة أوضح فان المقصود بالمادة ٦٢ هو القرار الذى يصدر بابطال نيابة قامت وكان المجلس قد أصدر قراراً بصحتها . وأكتفى بالاغلبية العادية فى هذه الحالة لأن اثبات فقدان العضو لهذه الشرائط (المنصوص عليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٢٣ من قانون الانتخاب) أمر سهل لا يحتاج لبحث كثير أو تأويلات مختلفة — فاثبات الأحكام المخلة بالشرف أو نقص السن القانونيـة أو عدم ادراج الاسم بجداول الانتخاب — لا يحتاج لأكثر من الحصول على ورقة رسميـة من الجهة المختصة ليحكم المجلس بفقدان هذا العضو لنيابته دون أن يختلف فى ذلك اثنان .

لما كانت المجالس النيابية هيئات سياسية قبل كل شىء ولما كانت الانتخابات أعمال سياسية قبل أى اعتبار آخر فقد عنينا بجمع طائفة من أهم السوابق البرلمانية فى تفسير الدستور وقانون الانتخاب فيما يتعلق بالطعون — ومنها سيتضح أن المجلس الواحد قد يعمد فى بعض الأحيان الى التمسك بحرفية النص ودلالته فى حين يلجأ الى التوسع فى تفسيره وتأويله حتى يتسع لما ضاق عنه فى الحال الأول .

لهذا قال أحد أعضاء مجلس النواب فى جلسة ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٨ « يتضح لحضراتكم من هذا البيان البسيط أن القول بأن مجلس النواب عند ما يفصل فى طعن من الطعون انما يفصل فيه باعتباره هيئة قضائية تتقيد بالنصوص القانونية ، قول مبالغ فيه ، اذ أن الرأى السائد فى فرنسا أن النواب حين يجتمعون للفصل فى طعن من الطعون انما يجتمعون كمحلفين ومعنى محلفين فى القانون : انه يجوز لهم أن يحكموا بصحة انتخاب عضو وان بدا لهم أن فى انتخابه مخالفة صريحة للقانون » .

وأرى قبل التكلم فى صميم موضوع الطعون أن أذكر أن مجلس قد قرر فى جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٦ الموافقة على الاقتراح الآتى « اطلع المجلس على عريضة الاستعفاء التى قدمها اليه توفيق دوس باشا عقب الشروع فى تحقيق الطعن المقدم ضد انتخابه عضوا بمجلس النواب عن دائرة « بنى قره » ومر مر الكرام على ما تضمنتـه من المثالب وقرر قبول الاستعفاء مع الاستمرار فى تحقيق الطعن المقدم ضد انتخابه تنويرا للحقيقة فيما يرجع الشأن فيه الى أحكام القوانين المتعلقة بالنظام العام » .

وعندى أن هذا القرار هو عين الصواب . اذ المفروض ان المجلس عند تحقيق صحة نيـابة الاعضاء لا ينظر الى أشخاصهم مطلقا بل هو ينظر الى جوهر الموضوع . فسواء توفى المطعون فيه أواستقال فتلك اعتبارات ثانوية بالنسبة المسألة الأساسية التى ينظرها المجلس ألا وهى حصول الانتخاب — فاذا كان للاستقالة أو الوفاة أثر فى العضو فلا تؤثر فى حق المجموع — لأن فكرة تحقيق صحة النيابة ملحوظ فيها أن الهيئة التشريعية هى المشرفة على الهيئة التنفيذية فيما يختص بأعمال الانتخابات من أولها الى آخرها فاذا تخلت الهيئة التشريعية فاذا تخلت الهيئة التشريعية عن واجبها هذا لأى سبب من الاسباب هدمت بعملها هذا الاساس الذى خولها الحق فى الفصل فى صحة نيابة الاعضاء » .

السوابق :

(١) وافق مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٢٤ على أن العضو المطعون فيه له الحق فى أن يشترك فى المناقشة عند عرض الموضوع على المجلس على أن ينسحب عند أخذ الآراء .

(٢) ورفض مجلس الشيوخ فى جلسة ٤ أغسطس سنـة ١٩٢٦ اقتراحا قدم اليه مضمونه « انه فى حالة الطعن بفقدان الأهلية يجب على الطاعن أن يقيم الدليل على سقوط العضوية » .

(٣) وافق مجلس النواب فى جلسـة ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٢٦ على أنه عند الطعن بحدوث اضطراب شديد فى لجنة من لجان الانتخاب يقوم المجلس بعملية بتر "Retrenchement" بمعنى انه يستبعد جميع الأصوات فى هذه اللجنـة — فاذا كانت الأصوات المستبعدة لا تؤثر فى نتيجة الانتخاب فان الطعن يرفض أما اذا أثرت فان الطعن يقبل .

معالى رفعت باشا — أرى تأجيل الفصل فيها الى أن ينظر قانون الانتخاب

(موافقة عامة) .

---

(٤) قررت لجنة الطعون بمجلس النواب ووافقها المجلس فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٠ على أنه لا يعتبر قاضى محكمة الخط موظفا بالمعنى الذى قصده قانون الانتخاب وبناء ذلك فلا حرج عليه من ترشيح نفسه بدائرة عمله » .

(٥) اقترح أحد النواب بجلسة ٢٢ مارس سنة ١٩٢٤ تخويل لجنة الطعون حق معاقبة الشهود فاعترض مقرر لجنة اللائحة الداخلية على ذلك لأن هذا الحق خاص بالمجلس ولا يجوز للجنة أن تستعمله الا اذا صدر قانون بذلك — ووافق المجلس على هذا الرأى .

ملاحظة : عدل القانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ المادة ٥٧ بأن أضاف عليها « ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء » .

(٦) ذكرنا أن مجلس النواب قرر فى ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٦ ان استقالة العضو لا تمنع من الاستمرار فى نظر الطعن المقدم فى انتخابه وفى جلسة ٢٨ مارس سنة ١٩٢٧ قرر مجلس الشيوخ انه اذا كان الطعن خاصا بشخص العضو المطعون فيه كحالة فقدانه النصاب مثلا وأراد العضو أن يستقيل قبل الفصل فى الطعن فان المجلس قبول هذه الاستقالة — أما اذا كان الطعن خاصا بمسائل عامة كاجراءات الانتخاب مثلا فالمجلس أن لا يبت فى أمر الاستقالة قبل البت فى الطعن نفسه .

(٧) قررت لجنة الطعون بمجلس الشيوخ ووافقها المجلس فى جلسة ٤ أغسطس سنة ١٩٢٦ على أنه لا يجوز الأخذ فى توفر النصاب المالى لا بالمصرف ولا ببناء المنزل ولا باقتناء الكتب ولا بأن العضو ضمن أعضاء بعض الشركات لأن كلا من ذلك لو صح لا يدل مطلقا على توفر النصاب عند العضو .

(٨) قررت لجنة الطعون بمجلس الشيوخ ووافقها فى جلسة ٣١ يناير سنة ١٩٢٧ « ان الدستور لا يحتم أن يكون دخل المشتغلين بالمهن الحرة مبلغ ١٥٠٠ جنيه على الأقل من عملهم فى تلك المهن فقط بل يسوغ أن يضم ما يدخل اليهم من اشتغالهم بالمهن المذكورة ما عساه أن يصل الى أيديهم من ايراد أملاك أو عقارات أو موارد أخرى » .

(٩) وافق مجلس الشيوخ بجلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦ على الاقتراح الآتى :

« من الآن فصاعدا لا يقبل تبليغ عن فقد أحد الأعضاء شروط العضوية الا اذا كان موقعا عليه من المبلغ وموضحا به عنوانه ومصدقا على امضائه » وفسر الرئيس عبارة التصديق — بأنه التصديق أمام المحاكم .

(١٠) رأت لجنة الطعون بمجلس الشيوخ وأقرها المجلس فى جلسة ١٤ مارس سنة ١٩٢٧ على أن أهم ما يجب توفره فى العالم ليكون من كبار العلماء ما يأتى :

أولا : أن يكون قد درس فى الازهر والمعاهد الاخرى (بعد نواله شهادة العالمية) مدة أقلها عشر سنين .

ثانيا : أن يكون معروفا بالورع والتقوى وليس فى ماضيه ما يشين .

أما الشرط المتعلق بالسن فغير محتاج اليه مع تحديد سن العضو بالمجلس فى الدستور وقانون الانتخاب .

(١١) اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ بجلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٣٦ على المجلس أن يقرر أن لجنة الطعون لا تتعرض فى بحثها الا الى وجوه الطعن التى تقدمت اليها ، هذا اذا كان الطعن مقبولا شكلا ، أما اذا كان الطعن باطلا شكلا فلا يجوز لها التعرض بتاتا لبحث صحة النيابة قياسا على حالة الشيوخ الذين لم يطعن عليهم .

ورأت لجنة الطعون أن لمجلس الشيوخ وللجنة الطعون الحق فى الفصل فى صحة نيابة الأعضاء المطعون عليهم وغير المطعون عليهم بالنسبة للاشتراطات الواردة فى المادة ٥٥ من قانون الانتخاب سواء كان الطعن مقبولا شكلا أو غير مقبول شكلا لأن تحقيق صحة النيابة من النظام العام — أما اذا كان الطعن قاصرا على المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب — فاذا كان الطعن غير مقبول شكلا فانه لا يجوز للجنة الطعون أن تدخل فى موضوع الطعن لأنه قاصر على المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وليس له علاقة بصحة نيابة الأعضاء .

أما القرار الذى أصدره مجلس الشيوخ بجلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٢٤ وهو أن اختصاصه بالنظر فى صحة النيابة قاصر على الأعضاء المطعون فيهم فانه مخالف للمادة ٩٥ من الدستور تلك المادة التى جعلت كل مجلس مختص بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولم تقل بأن=

وفى صفحة ١٨٦ اقترح أحد الاعضاء الاقتراح التالى :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قلت ان رأيى فى سلطة المجلسين فيما يتعلق بالفصل فى الطعون يجب أن تكون مطلقة . وهذه المسألة وان لم يبت فيها بيننا للآن الا أنى أرى أن أفتح الباب فى الدستور وأدخل تعديلا على المادة ٦ من فرع الاحكام العامة للمجلسين بحيث يمكن وضع نظام آخر فى

اختصاصه قاصر على الأعضاء المطعون فيهم فقط — ولقد طبق مجلس النواب هذه المادة تطبيقا صحيحا ينطبق على رأى اللجنة — هذا وقرار المجلس سالف الذكر لم يحرم اللجنة من النظر فى صحة نيابة الاعضاء المطعون فيهم ولم يقل بأنه اذا كان الطعن غير مقبول شكلا فان اللجنة تكون غير مختصة بالفصل فى صحة نيابة الأعضاء بل جعل اختصاص اللجنة عند تحقيق صحة النيابة قاصر على الأعضاء المطعون فيهم فقط ولذا يكون الاقتراح على كلا الرأيين رأى المجلس أو رأى اللجنة مرفوضا لأن رأى اللجنة أن للمجلس بمقتضى المادة ٩٥ من الدستور حق الفصل فى صحة نيابة جميع الأعضاء وأن قرار المجلس الصادر فى ٢٤ مارس سنة ١٩٢٤ يقضى بقصر حقه على فحص صحة نيابة الأعضاء المطعون فى انتخابهم سواء كان الطعن مقبولا شكلا أو غير مقبول شكلا » .

(١٢) قرر مجلس النواب فى جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٢٤ أنه لا يجوز للمحامين من أعضاء المجلس أن يقبلوا توكيلا من الطاعنين فى انتخاب أحد الأعضاء أو من أحد المطعون فى انتخابهم فى أى عمل من أعمال هذا الطعن سواء أكان يعمل خارج المجلس أم داخله .

(١٣) قرر مجلس النواب فى جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ رفض اقتراح قدمه أحد الأعضاء (الدكتور احمد ماهر) يقضى « باحتساب الأصوات الباطلة لمعرفة هل حصل العضو على الأغلبية المطلقة أم لا » .

وقد اتبع المجلس هذه القاعدة — أى عدم احتساب الأصوات الباطلة — وبناء على ذلك رفض الطعون المقدمة فى صحة انتخاب حضرات عبد الغنى سليم عبده بك وعبد الرحمن الرافعى بك ومحمد نجيب برعى بك .

وفى ٨ يونيه سنة ١٩٣٨ وافق المجلس على تقرير لجنة الطعون الذى أخذ بالمبدأ سالف الذكر — وجاء فى هذا التقرير « وفضلا عن ذلك فالمفهوم بداهة أن الأصوات الباطلة فى حكم العدم ويجب ألا تحتسب لهذا المرشح أو ذاك ولا يصح أن يضار بها أحدهما دون الآخر — فاذا أدخلت هذه الأصوات فى حساب الأغلبية المطلقة كان هذا مدعاة للاضرار بالمرشح الذى نال أكثر الأصوات واستفاد منها المرشح الآخر » .

كما وافق المجلس فى هذه السنة على ثلاثة تقارير أخرى بهذا المعنى .

وبالرجوع لدستور سنة ١٩٣٠ نجد أنه قد نص على أن يكون الفصل فى صحة نيابة أعضاء البرلمان من اختصاص المحاكم وعللت المذكرة التفسيرية هذا الأمر بقولها « . . . ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الأول بعضها قديم والبعض حديث (كانجلترا وكندا والولايات المتحدة والبرتغال والمجر وتشيكوسلوفاكيا) تجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة . كذلك كان الحال فى الجمعية التشريعية وما سبقها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور شديدة التردد والحذر فى الأخذ بهذا المبدأ ولكنها رأت آخر الأمر أن يعطى حظه من التجربة فاذا أثبت بالخبرة أنه لا يوافق هذه البلاد عدل عنه الى غيره بقانون عادى دون حاجة الى تعديل الدستور . لذلك قررت أنه يجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى » .

وكذلك نص دستور سنة ١٩٣٠ على « أن يحال الى المحاكم أيضا كل ما يتعلق بسقوط الأعضاء حتى لا يكون بقاء العضو أو سقوطه بالرغم من توفر شروط السقوط أو عدم توفرها رهنا بالأغراض الحزبية » .

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ قد سكت عن مسألة الفصل فى صحة نيابة الأعضاء الذين لم يطعن فى انتخابهم ومعلوم أن هذه المسألة يعالجها المجلس كقضية من القضايا فاذا توزع الاختصاص فى الفصل يخشى تناقض الأحكام .

ولا يمكن القول باعطاء المحاكم هذا الحق أيضا لأن المحاكم لا تحكم الا فى المخاصمات أى يجب أن يكون هناك خصمان يتنازعان والمحكمة تفصل بينهما . فاذا لم يكن هناك قضايا فما الذى تفصل فيه المحاكم ؟

المستقبل للفصل فى الطعون اذا سئمت المجالس الفصل فيها كما جرى فى بعض البلاد الاخرى — لهذا أقترح ان يضاف الى المادة المذكورة (ويجوز بمقتضى قانون ان يعهد بهذا الفصل الى سلطة اخرى) .
(موافقة عامة) ،

مادة ٩٦ — يدعو الملك البرلمان سنويا الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور .
ويدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الاقل . ويعلن الملك فض انعقاده .

التقاليد البرلمانية : الاعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — اقترح ان ينص على ان الملك هو الذى يدعو البرلمان الى الاجتماع وله تأجيل انعقاده وله حل مجلس النواب ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

المادة (٩٦) تقابلها:
المادة ١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٧٠ من دستور بلجيكا
والمادة ٢٨، ٣٠ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ١٩، ٤٠ من دستور الدانمرك
والمادة ٤١ من دستور استونيا
والمادة ١٧ من دستور بروسيا

دور الانعقاد العادى يبتدىء أما بناء على دعوة الملك وذلك قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر أو بحكم القانون ومن تلقاء نفسه فى اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد ستة أشهر على الأقل . ولم ير الدستور المصرى الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم التى يترك فيها للبرلمان أن يحدد أوقات عمله وأوقات عطلته لما لهذه الطريقة من عيوب اذ أنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية — لذلك فضل الدستور أن يأخذ بالطريقة المقررة فى أغلب الدساتير والتى كانت مقررة من قبل فى قانون الجمعية التشريعية . وهى طريقة الانعقاد الدورى الذى يدوم ستة أشهر على الأقل ثم تكون العطلة السنوية . فاذا حدث ما يقتضى نظر السلطة التشريعية فانه يجوز عند الضرورة دعوتها للاجتماع بصفة غير عادية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أريد أن ينص على حكم يمتنع بمقتضاه أن يكون للملك سلطة تعطيل انعقاد البرلمان .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فى قانوننا القديم كانت الجمعية التشريعية تنعقد من تلقاء نفسها فى مواعيد محددة فى قانونها فلا مانع من أن ينص على أن البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه فى الأدوار العادية فى مواعيد مقررة .

دولة الرئيس — هل تقصد بذلك أن تقصر دعوة الملك البرلمان الى الاجتماع على الانعقاد غير العادى ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا مانع من ابقاء النص على حاله ولكن ينص أيضا على أن البرلمان فى أدواره العادية ينعقد من تلقاء نفسه فى المواعيد المقررة فينصرف معنى النص الأول الى الاجتماع غير العادى .

دولة الرئيس — الأولى أن يقصر النص على الدعوة الى الاجتماع غير العادى.

(موافقة عامة) .

= وفى فترة العطلة يرجع كل نائب الى دائرته للاتصال بناخبيه لاستطلاع آرائهم فى الشئون السياسية والاجتماعية والاقتصادية ولمبادلتهم المشورة فيما يهمهم من الأمور العامة .

ويجب أن نميز بين دور الانعقاد Session { وهو على نوعين (١) دور انعقاد عادى Session ordinaire وهو الذى يبدأ قبل السبت الثالث من شهر نوفمبر وينتهى فى شهر مايو أو بعد ذلك (٢) ودور انعقاد غير عادى Session extraordinire وهو الذى يحدث فى وقت العطلة البرلمانية بناء على رغبة الملك أو طلب أغلبية أحد المجلسين — مادة ٤٠ من الدستور — أو اذا أصدرت السلطة التنفيذية أثناء العطلة مراسيم لها قوة القانون — مادة ٤١ — } وبين الفصل التشريعى Ligislature . فالدورة هى مجموعة جلسات يعقدها المجلس بناء على دعوة انعقاد واحدة والفصل التشريعى هو مجموعة الدورات التى تحدث بناء على عملية انتخاب واحدة .

وقد نص دستور سنة ١٩٣٠ على أن تبدأ الدورة فى السبت الثالث من شهر ديسمبر (بدلا من شهر نوفمبر) كما قصر دور الانعقاد على خمسة أشهر — وعللت المذكرة التفسيرية هذا التعديل بما يأتى « ومن خبر أحوال الادارة المصرية وعرف موقع فترة الأجازات من السنة لاشك يدرك أن العمل على هذا الوجه من شأنه أن يعطل الحكومة من غير فائدة للبرلمان . فى منتصف نوفمبر لا تكون الحكومة قد فرغت من اعداد الأعمال التى تريد عرضها على البرلمان لأول انعقاده وعلى الخصوص من تحضير الميزانية . ومن شأن واجب الوزراء فى حضور جلسات البرلمان أن يحول دون تفرغهم لذلك الاعداد والتحضير . لذلك ترى الوزارة أن يكون بدء دور الانعقاد العادى هو السبت الثالث من شهر ديسمبر — كذلك ترى الوزارة أن دور انعقاد يدوم ستة شهور يربو على حاجة البلاد وأعمالها خصوصا اذا قورن بطول أدوار الانعقاد فى البلاد الأخرى . لهذا ترى أن دور انعقاد يدوم خمسة أشهر فيه الكفاية كل الكفاية وهو اذا بدىء فى السبت الثالث من شهر ديسمبر ينتهى فى النصف الأخير من شهر مايو . وهذا الميعاد الأخير يوافق حاجة الأعضاء الى الفراغ الى شؤونهم كما يوافق حاجة رجال الحكومة الى التفرغ لتنفيذ الميزانية » .

وبالرجوع الى الدساتير الأوربية نجد أن الدستور الفرنسى قد نص على وجوب اجتماع البرلمان فى يوم الثلاثاء الثانى من شهر يناير اذا لم يدعه رئيس الجمهورية قبل هذا التاريخ — وان دور انعقاده يستمر خمسة أشهر على الأقل .

ونص الدستور البلجيكى على اجتماع البرلمان بحكم القانون فى يوم الثلاثاء الثانى من شهر نوفمبر ما لم يدعه الملك قبل هذا التاريخ وعلى أن يدوم دور انعقاده أربعون يوما على الأقل .

وفى صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — يلتئم البرلمان كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر لعقد جلساته العادية ويمتد دور انعقاده الى آخر شهر أبريل من السنة التالية . ويجوز عند الضرورة دعوة البرلمان الى الاجتماع بصفة غير عادية . ومدة انعقاده تحدد فى أمر الدعوة .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٣ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار السابع والثلاثون وهذا نصه :

« يلتئم كل من المجلسين كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر لعقد جلساته العادية ويمتد دور انعقاده الى آخر شهر أبريل من السنة التالية .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى امتداد الانعقاد لآخر شهر مايو لأن انتهاءه فى آخر شهر أبريل يجعل العطلة ستة أشهر ونصفا ، وللحكومة أن تصدر فى أثنائها مراسيم استثنائية وتنفذها وهذا ليس فى مصلحة الأمة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — جعل مدة الانعقاد أكثر من خمسة أشهر ونصف كثير يتعب الأفكار ويهيج الأعصاب ويدخل الملل على نفوس الأعضاء والمحذور الذى ذكره حضرة منزلاوى بك لا يمكن تفاديه سواء كانت العطلة خمسه أشهر ونصفا كما يقترح أو ستة ونصفا كنص القرار .

معالى طلعت باشا — يتخلل مدة العمل أعياد ومواسم تجعلها لا تكفى لاتمام الأعمال لذلك أوافق على مد دور الانعقاد الى آخر مايو .

فضيلة الشيخ بخيت — أرى أن يكون اجتماع المجلسين فى السبت الأول من شهر نوفمبر على أن يمتد دور الانعقاد الى آخر مايو .

حضرة الشيخ خيرت راضى بك — أرى حلا للخلاف ألا ينص فى الدستور على نهاية مدة الانعقاد بل يترك للمجلس تحديدها بحسب حاجة العمل ، فاذا احتاج العمل لزمن أطول وجب امتدادها الى آخر مايو والا فلا وبهذه الطريقة نكون أخذنا بكل الآراء .

معالى سابا باشا — اقتراح حضرة منزلاوى بك وجيه وكنت أوافق عليه لولا أن أغلب أعضاء المجلسين من غير القاهرة فيصعب أن يتركوا بلادهم

وأعمالهم مدة ستة أشهر ونصف فى السنة وينقطعون فيها للأعمال النيابية لذلك أرى الاكتفاء بجعل مدة الدور خمسة أشهر ونصفا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يعلل شراح الدساتير قصر مدة العمل فى المجالس النيابية بأن فيها راحة للسلطتين التشريعية والتنفيذية معا وحتى لا تتعطل الأعمال العامة اذ يكون الوزراء فى مدة انعقاد المجالس النيابية دائما تحت تصرفها فتتعطل بذلك أعمالهم التنفيذية .

واذا كان دور العمل فى المجالس الأوروبية خمسة أشهر ونصفا فيجب أن يكون فى بلادنا أقل من ذلك نظرا لحالة الجو لأجل هذا أرى بقاء النص كما هو .

حضرة على المنزلاوى بك — اذا انقطع الوزراء فى مدة انعقاد المجلسين للأعمال النيابية فلوزاراتهم وكلاء يقومون بالأعمال العامة نيابة عنهم .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية أن يمتد دور الانعقاد الى آخر شهر مايو .

وفى صفحة ١٣٨ وافقت الهيئة على النص التالى :

يعقد البرلمان كل سنة جلساته العادية من يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر ويمتد دور انعقاده الى آخر شهر مايو من السنة التالية .

وفى صفحة ١٨٦ اقترح أحد الأعضاء تعديل النص :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كذلك المادة السابعة من فرع الأحكام العامة للمجلسين أقترح تعديل صيغتها على الوجه الآتى :

يعقد البرلمان بحكم القانون جلساته العادية فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر من كل سنة ويمتد دور انعقاده الى آخر شهر مايو من السنة التالية .

فوافقت الهيئة على ذلك .

مادة ٩٧ — أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس — أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين . فاذا اجتمع أحدهما فى غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة .

« أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما فى غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة » .

وفى صفحة ١٣٨ وافقت اللجنة على النص الآتى :

أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والأعمال باطلة .

المادة (٩٧) تقابلها:
- المادة ٤ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
- والمادة ٤٨ فقرة ثانية من دستور ايطاليا
- والمادة ٢٩ من دستور تشيكوسلوفاكيا

سبق أن ذكرنا أن الأخذ بمبدأ ازدواج المجالس النيابية يستلزم توحيد ادوار الانعقاد بينهما بما أن كل مجلس يكمل الآخر ويراجع عمله فاذا أجزنا اجتماع أحدهما دون الآخر رجعنا الى حالة المجلس الواحد وما فيه من عيوب وفوق ذلك فان قرارات أحد المجلسين — فى المسائل العامة — لا تنفذ عادة الا اذا أقرها المجلس الآخر وما دام الأمر كذلك فان اتحاد المجلسين فى الزمن يوفر مجهود يكاد يكون ضائعا .

واذا رجعنا للدساتير الأوربية نجد أن الدستور الفرنسى قد ذكر نصا يقابل نص الدستور المصرى .

"Toute assembleé de l'une des deux Chambres qui serait tenue hors du temps de la session commune est illicite et nulle de plein droit..."

وترجمته « كل اجتماع لاحد المجلسين خارج دور الانعقاد المعتاد غير صحيح وباطل بحكم القانون » .
وكذلك ورد بالدستور الايطالى والتشكوسلوفاكى نصوص بهذا المعنى.

مادة ٩٨ — جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر .

دوله الرئيس — تكون جلسات كل من المجلسين علنية ، ومع ذلك فكل منهما يتشكل بهيئة لجنة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه يجب حصولها فى الجلسة العلنية أم لا .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٥ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الثانى والاربعون وهذا نصه :

تكون جلسات المجلسين علنية ومع ذلك فكل منهما يتشكل بهيئة لجنة

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢ يونيه سنة ١٩٢٤ :

قرر المجلس جعل الجلسة سرية بناء على رغبة رئيس الحكومة للادلاء للمجلس بأخبار عن المفاوضات . فأخليت الشرفات وغادر الموظفون قاعة الجلسة .

مجلس النواب جلسة

المادة (٩٨) تقابلها:

المادة ٥ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٣٣ من دستور بلچيكا
والمادة ٥٢ من دستور ايطاليا
والمادة ٦٣ من دستور اليونان
والمادة ٢٣ من دستور بروسيا
والمادة ٦٣ من دستور الدانمرك
والمادة ٤٧ من دستور استونيا
والمادة ٣٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا

اشترط الدستور العلانية فى جلسات المجلسين — ويتحقق هذا الشرط بأمرين . الأول : اباحة مشاهدة الجلسات للجمهور تبعا لنظام خاص . والثانى : نشر مضابط الجلسات فى الجريدة الرسمية . وبهذه العلانية يتسنى للجمهور مراقبة أعمال النائبين عنه وهذا المبدأ العام معمول به فى كل الأمم وكان مقررا فى مصر بقانون الجمعية التشريعية وفى هذا المبدأ أكبر الضمانات لحسن قيام النواب لمهتهم . الا أن المصلحة العامة قد تقتضى بحث بعض المسائل سرا خشية ما يترتب على اذاعة أسرار الدولة من عظيم الضرر بالبلاد . لذلك أجاز الدستور لكل مجلس أن يتشكل بهيئة لجنة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا .

١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ :

وافق المجلس على أن تكون الجلسة سرية لمناقشة الاقتراح الخاص بدخول الحكومة بورصة العقود مشترية .

وفى ٣٠ أبريل سنة ١٩٢٨ قرر المجلس جعل الجلسة سرية بناء على رغبة الحكومة للرد على سؤال لأحد الأعضاء .

سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه يجب حصولها فى الجلسة العلنية أولا .

(ووافقت عليه الهيئة) .

وفى صفحة ١٣٨ تلى النص الآتى :

جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء .

ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا .

(موافقة عامة) .

مادة ٩٩ — *لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه .*

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٤ فبراير سنة ١٩٢٧ :

لاحظ رئيس المجلس أن العدد غير قانونى فرد عليه

الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — يجب أولا أن نعرف العدد اللازم توفره لصحة الانعقاد وهل هو نصف أعضاء المجلس زائدا واحدا .

(موافقة عامة) .

المادة (٩٩) تقابلها:

المادة ٣٨ (فقرة ثالثة) من دستور بلجيكا
والمادة ٥٣ من دستور ايطاليا
والمادة ٤٦ من دستور استونيا
والمادة ٦٠ من دستور الدانمرك
والمادة ٣٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٢١ فقرة أولى من دستور بروسيا

قرر الدستور بوجه عام أنه لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قرار الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه . وهذا النص عام لم يرد عليه الا استثناء واحد فى الفقرة الثانية المادة ٥٤ من الدستور — وهى حالة خلو العرش واجتماع المجلسين فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد الذى حدده الدستور (ثمانية أيام) ففى اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين . =

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٥ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة

« يصح انعقاد المجلسين بحضور نصف الأعضاء زائدا واحد »

وفى صفحة ١٣٨ وافقت اللجنة على النص التالى :

« لا تصح مداولات أى المجلسين الا اذا حضر الجلسة أكثر من نصف أعضائه » .

أحد الأعضاء بالعبارة الآتية ووافقه المجلس وان المناقشات التى حصلت فى هذا الموضوع صحيحة على كل حال ولا يعتبر العدد غير قانونى الا عند أخذ الرأى » .

وفى ١٢ مايو سنة ١٩٢٧

أجاز مجلس النواب الاعتراض على عدم تكامل العدد بعد أخذ الرأى وذلك لموافقة الرئيس على ذلك .

= ويحصل التحقق من تكامل العدد قبل افتتاح الجلسة بواسطة الرئيس وبمعاونة مكتب المجلس — ولكل عضو يشك فى تكامل النصاب أن يطلب التحقق منه من رئيس المجلس .

ويجب أن تقدم طلبات التحقق قبل التصويت لا بعده اذ أنه لا يجوز الطعن بعدم تكامل النصاب فى القرارات بعد صدورها .

ويلاحظ أن اشتراط تكامل العدد لا يستلزم لاستمرار انعقاد الجلسة — فاذا افتتحت والعدد متوافر ثم انصرف بعض الأعضاء حتى أصبح العدد القانونى غير متوافر فان ذلك لا يؤثر على صحة الانعقاد والمناقشات وتلاوة التقارير والقاء البيانات — ماعدا اصدار القرارات فانه يجب لصحته حضور أغلبية الأعضاء وهذا الحكم ظاهر من نص المادة « لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قراراً الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه » .

وجاء فى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية عن هذا النص ما يأتى : « وقد رأت اللجنة أن تقتبس عن الدستور البلچيكى (مادة ٣٨) النص الخاص بالنصاب العددى . وهذا النص يسمح ببيان غرض واضعو المادة من أن اشتراط توفر النصاب غير لازم الا عند اتخاذ قرار نهائى » .

وبهذه المناسبة نلاحظ أن النص الذى اقترحته لجنة الدستور هو « لا تصح مداولات أى المجلسين الا اذا حضر الجلسة أكثر من نصف أعضائه » .

وهذا النص باشتراطه حضور أكثر من نصف الأعضاء لصحة المداولات كان يسمح بالشك فى صحة المناقشات وتلاوة التقارير والقاء البيانات إذا لم يتوافر العدد القانونى وقد أحسنت اللجنة الاستشارية صنعا باقتباس النص الحالى عن الدستور البلچيكى فقطعت بذلك كل شك أو تأويل . .

واذا رجعنا للدساتير الأوربية نجد أن بعضها — كدستور تشيكوسلوفاكيا — قد اكتفى بحضور ثلث أعضاء المجلس لصحة الانعقاد فى حين أن أكثر هذه الدساتير قد اشترطت الأغلبية المطلقة كدستور بلچيكا وايطاليا ،

مادة ١٠٠ — فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٣١ مايو سنة ١٩٢٧ :

قرر مجلس النواب الرجوع عن قراره السابق واعتبار العضو الممتنع عن التصويت رافضا للمشروع. وبما أن الأصوات قد تساوت فقد اعتبر المشروع مرفوض .

الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعه المحاضر

دوله الرئيس — فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبيه خاصه تكون القرارات بالأغلبيه المطلقه لآراء الأعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الآراء يكون الأمر المنظور فيه مرفوضا .

(موافقه بالأغلبيه) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٥ من مجموعة المحاضر

تلى القرار الرابع والأربعون وهذا نصه :

فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبيه خاصه تكون القرارات بالأغلبيه

المادة (١٠٠) تقابلها:
- المادة ٣٨ من دستور بلجيكا
- والمادة ٥٤ من دستور ايطاليا
- والمادة ٢٢ من دستور بروسيا

حتم الدستور فى المادة ٩٩ وجوب حضور أغلبية أعضاء المجلس حتى تكون قراراته صحيحة كما اشترطت اللائحة الداخلية (فى المادة ١٨ شيوخ ، و٢٢ نواب) أن يتحقق الرئيس من وجود أغلبية الأعضاء قبل افتتاح الجلسة .

ونص الدستور فى المادة ١٠٠ على وجوب توفر الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين لصحة إصدار القرارات فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبيـة خاصة . ويجب أن نلاحظ الفارق الهام بين النصاب العددى الواجب توفره لصحة انعقاد الجلسـة أو لأصدار القرارات — مادة ٩٩ دستور — وبين الأغلبية المطلقة الواجب اتفاقها على الموضوع المطروح على المجلس لاتخاذ قرار فيه .

فالأغلبية الأولى (أو النصاب العددى) هو نصف عدد الاعضاء المـكون منهم المجلس زائداً واحداً .

والاغلبية الثانيـة — هى نصف عدد الحاضرين زائداً واحداً وبعبارة أخرى هى — على أقل تقدير — ربع عدد الاعضاء المـكون منهم المجلس زائدا واحداً . ما دام الدستور قد اشترط لصحة اصدار القرارات حضور أغلبية أعضاء المجلس .

من هذا نرى أن الأغلبية الثانية — المشترطة متغيرة بتغير عدد الاعضاء الحاضرين . فهى ترتفع كلما زاد عدد الاعضاء الحاضرين للجلسة وتنخفض كلما نقص عددهم على أن لا تقل عن الربع زائدا واحد بحال من الأحوال .

وقد يتساءل البعض هل يحسب فى النصاب العددى عدد الاعضاء الفعلى (الحقيقى) أو عدد الاعضاء القانونى ؟

جرى العمل فى مجلس النواب على احتساب الاغلبية بالنسـبة الى عدد الاعضاء القانونى لا الى عددهم الفعلى — أما مجلس الشيوخ فقد جرى العمل فيه على العكس أى على احتساب الاغلبية بالنسبة الى عدد الاعضاء الموجود فعلا — أما المقاعد الخالية — مهما كان سبب خلوها — فانها لا تدخل فى الحساب .

مجلس الشيوخ جلسة ١٧ نوفمبر سنة ١٩٢٤ : تساوت الأصوات

المطلقه لآراء الاعضاء الحاضرين وعند تساوى الآراء يكون الامر المنظور فيه مرفوضا .

(موافقة عامة)

ولم يستند أي مجلس منهما فى هذا العمل على نص فى الدستور أواللائحة . بل ولم يعلل أى منهما سبب اختياره لهذه الطريقة دون الاخرى . ومن رأيى أن يحسب النصاب العددى دائما بالنسبة للعدد القانونى للاعضاء ما دام نص المادة ٩٩ من الدستور صريحاً فى اشتراط حضور أغلبية أعضاء المجلس لصحة صدور القرارات . ولا شك أنه قصد الاغلبية القانونية .

واذا اجتمع العدد الذى يصبح به الانعقاد تكون القرارات بالاغلبية المطلقة لآراء الاعضاء الحاضرين . فاذا انقسمت آراء الاعضاء فى مسألة معينة وتساوت الاصوات فى الجانبين وجب اعتبار الامر المنظور مرفوضا . وقد رأت لجنة وضع المبادىء العامة عدم الاخذ بالطريقة التى ترجح الجانب الذى فيه الرئيس عند تساوى الاصوات .

كل ذلك اذا لم ينص الدستور على اشتراط أغلبية خاصة فى مسألة معينة .

وقد نص الدستور على اشتراط أغلبيات معينة فى المواد ٣٦ ، ٤٧ ، ٥٣ ، ٥٤ ، ٦٦ ، ٩٥ ، ١١٢ ، ١٥٧ .

وهناك مسألة قد يثيرها البحث وهى ما حكم الممتنعين عن التصويت — هل يعد امتناعهم رفضا للامر المعروض أم لا ؟

قبل الجواب على ذلك نقول أن الامتناع عن ابداء الرأى فى ذاته عمل ممقوت فيـــه اهدار للامانة التى حملتها الامة العضو وطالبته بصيانتها — ولا شك أن مجلسا تسود فيه هذه الروح تضيع فيه الحقيقة اذ تنقلب الاغلبية أقلية والمقبول مرفوضا . خصوصا اذا أخذنا بنظرية أن الممتنع عن التصويت يعتبر رافضا وهى فى اعتقادى النظرية الواجب الاخذ بهـا . اذ بالرجوع الى المادة ٩٩ من الدستور نجد أن الشارع قد استلزم وجوب حضور أغلبية أعضاء المجلس لتكون قراراته صحيحة. ولا يمكن أن نقول أن استلزام هذا الحضور كان الغرض منه مجرد الحضور فقط ، بل المعقول أن اشتراط حضور أغلبية الاعضاء انما هو لابداء آرائهم فيما يعرض عليهم . فالممتنع عن الاشتراك فى التصويت محسوب فى تكوين أغلبية المجلس وبناء على ذلك يجب أن يقام لصوته وزن عند التفاضل بين الاصوات .

واذا قلنا بغير ذلك فكاننا نفرض للشىء الوجود والعدم فى وقت واحد وهذا غير جائز ولا مقبول .

ومما لا شك فيه أن الممتنع لم يرد أن يحكم لصالح الاقتراح أو المشروع فهو معتبر رافضاً للاقتراح ضمنا ولو أنه لم يرفضه صراحة .

ولزيادة الايضاح ولبيان أن الاخذ بعكس هذا الرأى قد يوصلنا لنتيجة غاية فى الغرابة نضرب المثل الآتى : لنفرض أن عدد الحاضرين فى أحد جلسات مجلس الشيوخ كان ١٠٠ عضو صوت منهم فى صالح المشروع ٢٦ وصوت ضده ٢٥ وامتنع عن ابداء الرأى ٤٩ عضوا . فهل يمكن أن نعتبر أن مجلس الشيوخ قد أقر هذا المشروع مع أن الموافقين عليه هو ٢٦ من ١٠٠ . وهل يمكن أن يكون لهذا القانون الاحترام الواجب أن تتمتع به القوانين .

وقد يتساءل البعض عن حالة الوزراء عند أخذ الرأى على الثقة بالوزارة — وهل يجوز لهم أن يشتركوا فى التصويت أم لا ؟

من رأى أوچين بيير أنه « عند ما تعرض مسألة الثقة يمتنع الوزراء الذين هم أعضاء بالمجلس عن ابداء رأيهم محافظة على كرامتهم وحتى لا يقال أنهم يريدون البقاء فى كراسيهم باعطاء أصواتهم لأنفسهم ولـكنهم غير ملزمين بهذا الامتناع » .

أوچين بيير بند ١٠٢٤ صفحة ١١٦٨ .

وعندى أن هذا الرأى واجب الاتباع فى مصر أيضا ما دام الدســتور لم ينص على خلافه وما دام فى القول بحرمان الوزراء من التصويت اعتداء على حقهم الدستورى المطلق بل واعتداء على حقوق ناخبيهم .

ويقول أوچين بيير فى صفحة ١١٦٨ « أنه يجوز لبعض الاعضاء الذين يكونون أعضاء أيضا فى مجالس ادارة الشركات الـكبيرة أن يمتنعوا عن ابداء الرأى اذا عرض على المجلس أمر يتعلق بالشركات المذكورة » .

ولا شك أن هذه الاحوال وأمثالها تجيز للعضو أن يمتنع عن ابداء رأيه ولـكن ليس معنى هذا أن وجوده وعدم وجوده فى قاعة الجلسة يعتبر سيان .

المـــؤيدة للاقتراح بالأصوات المعارضة فاقترح أحد الأعضاء عمل قرعه — ولكن الرئيس رفض ذلك نزولا على حكم المادة ١٠٠ من الدستور.

وفى صفحة ١٣٨ تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة.

مادة ١٢ — فى غير الاحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تكون القرارات الاعلبية المطلقة لآراء الاعضاء الحاضرين. وعند تساوى الآراء يكون الامر المنظور فيه مرفوضا.

مادة ١٠١

— تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس.

وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الاراء تعطى دائما بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوت عال.

ويجوز للوزارة دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم.

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٢٠ مايو سنة ١٩٢٤ :

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس — ننتقل الى المسئولية الوزارية — أن بعضكم لا يرى أن

المادة (١٠١) يقابلها (المادة ٣٩ من دستور بلجيكا
(والمادة ٥٥، ٦٣ من دستور ايطاليا

حتم الدستور المناداة بالاسم عند الاقتراع على القوانين عموما (ومنها قانون الميزانية) وعند الاقتراع على مسألة الثقة بالوزارة بل وذهب الى حد اشتراط ان يكون اعطاء الرأى بصوت عال ليدرك العضو أهمية الأمر الذى يقترع عليه المجلس وليتحمل مسؤولية عمله أمام الرأى العام وأمام ناخبيه.

وقد خشيت اللجنة أن تطرح مسألة الثقة بالوزارة فجأة فمنحت الوزراء حق طلب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم. وذلك حتى يتاح للوزارة فرصة اعداد ما لديها من البيانات والايضاحات فاذا حان موعد الاقتراع على الثقة أبدت الوزارة ما لديها ونطق المجلس عن بينة وبما يطابق الحق ويعبر عن حقيقة رأى البلاد. وهذا الاحتياط له نظير فى التقاليد المعمول بها فى أكثر الأمم الديمقراطية وفى انجلترا بنوع خاص.

وجاء عن هذا النص بمحاضر اللجنة الاستشارية التشريعية ما يأتى :

« لم يكن مشروع الدستور مشتملا على طريقة التصويت فى المجلسين ولما كان تحديد هذه الطريقة أمر واجب لذلك اقترحت اللجنة هذه الطريقة (تقصد القيام والجلوس) وقد أخذتها عن المادة ٣٩ من دستور بلجيكا ولاحظت اللجنة كذلك انه من المستحسن فى حالة طرح مسألة الثقة أخذ الأصوات بالمناداة بالاسم وبصوت عال وهذه الطريقة مفيدة فى الدول البرلمانية لتجنب الأزمات الوزارية وخشية أن تفاجأ الحكومة بطرح مسألة الثقة رأت اللجنة أن تقترح النص على منح الوزراء حق طلب مهلة قدرها ثمانية أيام قبل الاقتراع على الثقة بهم ».

القرار الذى أصدرناه يحقق معنى المسئولية مع أن هذا القرار له نظير فى الدستور العثمانى .

حضرة على ماهر بك — القرار السابق مناقض للمبادىء الدستورية لأنه لا يجوز أن يصوت أغلب الأعضاء الحاضرين ضد الوزارة وتبقى مع ذلك فى مناصبها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — القرار السابق غير دستورى لأننا اذا جعلنا الوزارة لا تسقط الا بأغلبية مخصوصة أصبح مركزها حرجا ويلزمنا أن لا نسمح بمقاضاة الوزارة ولكن نشترط أن كل طلب ايضاح يترتب عليه

الاعتراض على توفر النصاب العددى المطلوب جائز ولو بعد أخذ الرأى يشترط موافقة رئيس المجلس على ذلك لأنه هو المسؤول عن صحته .

مجلس النواب جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٢٦ ،

وزيادة فى بيان المقصود من المادة ١٠١ من الدستور رأيت أن أثبت مناقشة قيمة ثارت فى مجلس النواب بجلسة ٧ ديسمبر سنة ١٩٢٧ :

حسن صبرى بك — بالأمس عند ما أريد الاقتراع على مشروع قانون زراعة الثلث قطنا فى جملته أخذت الأصوات بطريقة القيام والقعود ارتكانا على أن هناك سابقة برلمانية تقضى بذلك . ولما كان هذا العمل مخالفا مخالفة صريحة لنص صريح فى الدستور ولآخر مثله فى لائحة مجلس النواب الداخلية كان الارتكان على السوابق ارتكانا على خطأ . . . واذا رجعنا الى الدستور وجدنا أن المادة ١٠١ منه الخاصة بأخذ الآراء تنص فى الفقرة الأولى منها على أن « تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس » ونص الفقرة الثانية هو « أما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة فان الآراء تعطى دائما بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم وبصوت عال » .

وهذه التفرقة لم تأت عبثا وانما جاءت لحكمة وهى أن الأمور التى رأى الشارع وجوب أخذ الآراء عليها بالمناداة بالاسم انما هى الأمور الهامة — وكذلك نص المادة ٩١ من اللائحة الداخلية صريح فى ذلك .

مصطفى النحاس باشا — ان المسألة التى أراد حضرة حسن صبرى بك اثارتها اليوم قد سبقت اثارتها من قبل فى الدورة الماضية وأصدر المجلس فيها قرارا مفسرا لنصوص الدستور . . . وقد ورد فى المادة ١٠١ ما يأتى « وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع فى مجلس النواب على مسالة الثقة فان الآراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال » فما معنى عبارة « فيما يختص بالقوانين عموما » هل يراد بكلمة « عموما » كما يقول حضرة العضو المحترم أنها تتناول كل قانون فى كل دور من أدوار أخذ الرأى فيه سواء أكان فى جملته أم فى كل مادة منه ؟ اذا كان كذلك فهذا غير صحيح لأن هذه العبارة انما يقصد منها ما يختص بالقوانين فى جملتها وذلك صريح فى النص الفرنسى لنفس المادة وهو :

Les votes sont emis a haute voix au par assis et levé sur l'ensemble des lois. . . il est toujours vote par appel nominal et a haute voix.

وهذا معناه مجموع القانون أى جملته وهذه فقط هى الحالة التى يؤخذ عليها الرأى بالمناداة بالاسم وهى لا تكون الا بعد مناقشة مشروع القانون مادة مادة وأخذ الرأى على كل مادة . وبعد الانتهاء من ذلك يؤخذ الرأى على المشروع فى جملته وحينئذ فقط يكون أخذ الرأى بالنداء بالاسم . وهذا يتفق مع نص اللائحة الداخلية فى المادة التى أراد أن يستند اليها حضرة العضو المحترم وهى المادة ٩١ من اللائحة حيث تشير الى أنه يجب أيضا المناداة بالاسم فى الاقتراع على مشروعات القوانين فى جملتها ومجموعها . وقد فصلت المادة ١١٥ من اللائحة كيفية أخذ الرأى فى مشروعات القوانين التى يتقرر مناقشتها بوجه الاستعجال — وفى الجلسة الماضية أخذ الرأى على الانتقال لمناقشة المشروع مادة مادة — لذلك لا تكون المادة ١٠١ من الدستور والمادة ٩١ من اللائحة منطبقتين على هذه الحالة بل ينطبق عليها النص الوارد فى ذيل المادة ١١٥ من اللائحة . بناء على ذلك يكون ما حصل أمس صحيحا ومتفقا مع الدستور واللائحة وليس مبنيا فقط على السابقة الدستور — ولهذا لا أرى محلا لفتح باب المناقشة فى هذا الموضوع ووافقه المجلس على ذلك .

وجلسة ٢٥ يناير سنة ١٩٢٧

وافق المجلس على أن مشروعات القوانين يؤخذ الرأى عليها بطريق المناداة بالاسم ولو كانت مكونة من مادة واحدة — ولو كان المجلس قد أجمع على قبول المشروع أو رفضه .

اقتراح بالثقة أو عدمها يجب أن يقدم قبل الجلسة المحددة المناقشة بثمانية أيام على الأقل .

حضرة بدوى بك — على بك ماهر وعبد العزيز بك فهمى متأثران فى رأيهما بالنظام الحزبى فى أوروبا وسيمضى زمن طويل قبـــل أن يكون للأحزاب وجود فى مصر وستكون مسألة الثقة وعدمها من الأمور الشخصية التى يرجع الأمر فيها لرضاء المجلس وعدمه عن الأشخاص لا عن مبادئهم لذلك يجب أن تحاط هذه الحالة بضوابط خاصة واشتراط الأغلبيات الخاصة له أمثلة فى الدساتير .

مادة ١٠٢ — كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال الى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ — كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ — لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة . وللمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر

مادة ١٠٦ — كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

المواد من (١٠١) الى (١٠٦) تقابلها:
- المواد ٤١، ٤٢ من دستور بلجيكا
- والمادة ٥١ من دستور الدانمرك
- والمادة ٥٥، ٥٦ من دستور ايطاليا
- والمادة ٤٣، ٤٤ من دستور تشيكوسلوفاكيا

نص الدستور على وجوب احالة مشروعات القوانين الى لجنة لفحصها وذلك لسببين : =

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس — كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٨ :

قرر المجلس قصر اختصاص لجنـــة لحص

الأول : ان للجان من سعة الوقت ما يمكنها من تقليب الأمر على كل وجوهه — وهى باتصالها برجال الحكومة المختصين تستطيع أن تصل فى بحثها الى أحسن النتائج .

الثانى : ان عرض القانون على المجلس دون أن يبحث فى جو هادىء قد يثير من المناقشـات العقيمة ما يستنفد من المجلس الجزء الأكبر من وقته .

وقررت المادة ١٠٣ من الدستور ان كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه » .

واللجنة التى قصدها الدستور فى هذا النص هى لجنة الاقتراحات (مادة ٧٥ من لائحة مجلس الشيوخ ، ٧٢ من لائحة مجلس النواب وجلسة مجلس النواب المنعقدة فى ٧ أبريل سـنة ١٩٢٤) وتقوم هذه اللجنة بفحص مشروعات القوانين والاقتراحات التى يتقدم بها الأعضاء وتشير على المجلس بما تراه فى أمرها وللمجلس الرأى الاخير .

وللجنة الاقتراحات أن تشير برفض المشروع أو الاقتراح المقـدم اذا كان غير مدروس أو غير محكم أو كان لا يستحق مناقشة المجلس فيه .

ومن هذا الرأى العلامة ديجى صفحة ٣٢٣ جزء رابع اذ يقول « تقوم هذه اللجنة بعمل تقرير مختصر بقبول أو رفض المشروع أو الاقتراح ويمكنها أن تقرر أنه غير دستورى ولـكن لا يمكنها ادخال تعديلات تمس أساس المشروع .

ومن هذا الرأى أيضا أوجين بيير بند ٦٩٤ صفحة ٨٤٠ وعلل ذلك بأن الغرض من بحث لجنة الاقتراحات للمشروعات هو استبعاد غير المدروس منها محافظة على وقت المجلس » .

ويلاحظ أن الدستور قد فرق بين مشروع القانون الذى يقترحه أحد الأعضاء وبين مشروع القانون الذى تقدمه الحكومة فنص فى المادة ١٠٣ على وجوب احالة المشروع المقدم من أحد الاعضاء على لجنة لفحصه فى حين أعفى الحكومة من هذا الشرط — وقد أيدت اللائحة الدستور فى هذا الرأى (مادة ٧٥ شيوخ ، ٧٢ نواب) وحكمة ذلك أن للحكومة أقلام ولجان تفحص لهـا مشروعات القوانين ولا تقدمها للبرلمـان الا اذا كانت صالحة للنظر والمناقشة — كما أن القوانين المقدمة من الحـكومة على هذه الصورة مفروض فيها انها تفى غالبا مع ميول أغلبية المجلس — أما الاعضاء فليس لهم أقلام أو لجان لتحضير مشروعات القوانين التى يقترحونهـا كما انهم قد يقدموا قوانين تخالف فى روحها النظام القائم — فطرحها للمناقشـة عبث لا يجدى غير اضاعة الوقت — ولذلك أجازوا فى فرنسا — وفى مصر للجنـة الاقتراحات ان تدرس الاقتراحات المقدمة وتبدى رأيها من حيث جدية الاقتراح أو المشروع ونفعه وملاءمته لظروف الحال كما أجازوا لها أن تقترح رفض المشروع اذا كان غير مستوفى الدرس أو غير دستورى .

يؤيد هذا القول فى رأينا أن اختصاص لجنة الاقتراحات بفحص المشروع وابدائها الرأى فى جواز نظر المجلس فيه قد عبرت عنه المادة الفرنسية بعبارة Prendre en consideration وترجمتها « استحقاق النظر » بمعنى أن الاقتراح يستحق النظر .

ونص الدستور فى المادة ١٠٤ على عدم جواز تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة .

ولبيان طريقة ذلك تقول ان اللائحة الداخلية (مادة ٧٩ شيوخ ، ٨٠ نواب) قد نصت على أن يشرع المجلس عقب تقديم تقرير اللجنة

الاقتراحات على البحث فى جواز نظر المجلس فيما يحال عليها من مشروعات القوانين — وذلك بمناسبة اضافة اللجنة لمادة على المواد المكون منها مشروع

دولة الرئيس — كل مشروع قانون أو اقتراح يقدمه واحد أو أكثر من الأعضاء يجب احالته الى لجنة تكلف بفحصه وابداء رأيها فيما اذا كان يقبل النظر فيه لدى المجلس أم لا . وفى حالة ما يرى المجلس قبول النظر فيه يحصل السير فيه أسوة بالمشروعات المقدمة من الحكومة .

(موافقة بالأغلبية) .

= فى مناقشة المشروع اجمالا من حيث المبدأ وتجمل الاقتراح فاذا قرر قبوله انتقل الى مناقشته مادة فمادة تفصيلا حسب ترتيبها ثم يتلى مرة ثالثة فى جلسة أخرى لأخذ الآراء على مجموعة .

ومعنى ذلك أن المشروع قبل أن يقره المجلس يجب أن يمر فى ثلاث مراحل .

المرحلة الاولى : مناقشة اجمالية يقرر المجلس بعدها قبول المشروع أو رفضه من حيث المبدأ .

المرحلة الثانية : مناقشة المواد مادة فمادة وذلك بالطبع اذا قبل المشروع من حيث المبدأ .

المرحلة الثالثة : اذا ما انتهى المجلس من مناقشة المشروع مادة فمادة أجل أخذ الرأى عليه لجلسة أخرى — وفى هذه الجلسة يؤخذ الرأى عليه فى مجموعة بعد تلاوة المشروع وأخذ الرأى على مواده مادة فمادة .

ويكون أخذ الرأى على المشروع فى مجموعة بالمناداة على الاعضاء بأسمائهم — مادة ١٠١ دستور — ويستثنى من ذلك (أى من هذه المراحل الثلاث) :

(١) مشروعات القوانين المكونة من مادة واحدة . وهذا أمر بديهى ونصت عليه المادة ٨٦ من لائحة مجلس النواب .

(٢) مشروعات القوانين التى يتقرر نظرها بطريق الاستعجال — فان حالة الاستعجال وعدم تحديد الدستور فى المادة ١٠٤ لطريقة أخذ الرأى وخلو المادة ١١٥ من اللائحة من اشتراط التلاوة أجاز لمجلس النواب فى جلسة ٢٦ يوليه سنة ١٩٣٧ أن يقرر عدم تلاوة جميع مواد مشروع قانون تحقيق الجنايات . كذلك سار العمل فى مجلسى الشيوخ والنواب بالنسبة لمشروعات الميزانية والاعتمادات الاضافية على اعفائها من تأجيل أخذ الرأى الى الجلسة التالية لعرضها على المجلس .

ونص الدستور فى المادة ١٠٤ على حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات — وذلك لسهولة البحث وحسن العمل ولضمان أخذ القرار بعد امعان وروية .

ولما كان حق التعديل من أهم الحقوق الدستورية التى منحت للاعضاء بل ومن أخطر هذه الحقوق وخشية أن يكون اقتراح التعديل قد جاء عفو الخاطر أو تحت تأثير ما ورغبة فى تجنب اندفاع المجلس وموافقته فى نفس الجلسة على التعديل المقترح قد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ واللائحة الداخلية لمجلس النواب على وجوب تقديم كل تعديل بالكتابة الى رياسة المجلس .

وهذه التعديلات قد اختلفت فى شأنها اللائحتان .

فنصت لائحة مجلس النواب على أن التعديلات التى تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية يحيلها الرئيس الى اللجنة المختصة .

أما التعديلات المقدمة أثناء المداولة الاولى فقد أوجبت اللائحة احالتها على اللجنة التى فحصت المشروع الاصلى كلما طلب ذلك مقررها .

أما التعديلات التى تقدم أثناء المداولة الثانية فقد أجازت اللائحة للمجلس — بعد سماع أقوال مقدمها ورد مقرر اللجنة — أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها .

وفى حالة احالتها يوقف نظر المشروع أو الاقتراح حتى تنتهى اللجنة من بحثها (مواد ٨٢ — ٨٥) .

أما لائحة مجلس الشيوخ فلم تفرق بين تقديم التعديل أثناء المداولة الاولى أو الثانية . فنصت على أن يبدأ صاحب التعديل بشرح اقتراحه وأسبابه . واذا قرر المجلس احالة هذا الاقتراح على اللجنة أو طلب ذلك صاحب المشروع أو رئيس اللجنة أو مقررها تؤجل المناقشة حتى تنتهى اللجنة من بحثه .

وقد اشتركت اللائحتان فى النص على البدء بأخذ الرأى على التعديل أو الاضافة قبل أخذه على النصوص الأصلية (٨٢ شيوخ، ٩٥ نواب). =

دولة الرئيس — لا يجوز لأى المجلسين الاقرار على مشروع أى قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة فمادة ، وله حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يصير عرضه من التعديلات .

(موافقة عامة) .

قانون قدمه أحد الأعضاء. مجلس النواب جلسة ١١ يناير سنة ١٩٣٧ : وافق المجلس على تقرير

= وعند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون يجوز لمقدمه أو لأى واحد من الأعضاء طلب الاستعجال فى نظره على أن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له (مادة ١١٤ من لائحة مجلس النواب ، ٨٥ لائحة مجلس الشيوخ) .

وينظر المجلس فى طلب الاستعجال فاذا أقره كلف اللجنة المختصة بنظر المشروع المستعجل قبل أى مشروع آخر — وله أن يشكل لجنة خاصة لفحصه (مادة ٨٦ من لائحة مجلس الشيوخ ، ١١٤ فقرة ثانية من لائحة مجلس النواب) .

ومشروعات القوانين أو الاقتراحات التى يتقرر الاستعجال فى نظرها تحصل المداولة فيها بمناقشة المشروع بجملته ثم يؤخذ رأى المجلس فيما اذا كان يرى وجوب المناقشة فى المشروع أو الاقتراح مادة مادة — أو يكتفى بتلاوة بعض المواد أو عدم تلاوتها مطلقا . ما دام الدستور فى المادة ١٠٤ لم يحتم التلاوة وكل ما استلزمه هو وجوب أخذ الرأى على المواد مادة مادة . وقد اكتفى مجلس النواب بتوزيع المشروع مطبوعا على الأعضاء مع تقرير اللجنة (جلسة ٢٦ يوليه سنة ١٩٣٧) .

والتعديلات التى يراد ادخالها على المشروع المنظور على وجه الاستعجال أما أن ينظرها المجلس مباشرة أو يحيلها على اللجنة المختصة اذا طلب ذلك مقرر اللجنة (مادة ٢١٦ من لائحة مجلس النواب) .

واذا كان المشروع المقدم هو « اقتراح برغبة » فللمجلس أن ينظر فيه فورا أو يحيله على اللجنة المختصة .

ويلاحظ أن لائحتا المجلسين لم يحددا موعد تقديم طلب الاستعجال فيصح تقديمه حتى بعد المناقشة العامة وبعد صدور قرار المجلس بالانتقال الى مناقشة المواد .

كذلك سكتت اللائحة عن بيان اللجنة التى يحال عليها مشروع القانون أو الاقتراح المقرر نظره على وجه الاستعجال ؟

وقد سار العمل فى المجلسين على منح هذا الحق المجلس فله أن يحيل المشروع على لجنة الاقتراحات كما أن له أن يحيله مباشرة على اللجنة المختصة .

وقد نص الدستور فى المادة ١٠٥ على أن كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . وهذا تطبيق لمبدأ المساواة بين المجلسين الذى أخذ الدستور به فى أكثر نصوصه .

وكل مشروع قانون يقررة أحد المجلسين ويبعث به رئيسه الى المجلس الآخر يتبع فى نظره أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التى تتبع فى شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة واذا كان المجلس الأول قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى المجلس الآخر فى مسألة الاستعجال (مادة ١٢١ لائحة شيوخ ، ١٤١ لائحة نواب) .

واذا أدخل مجلس تعديلا على مشروع قانون أو اقتراح قدمه المجلس الآخر فلهذا المجلس أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه تكليف اللجنة المختصة أو تأليف لجنة يختارها بالاجتماع مع لجنة من المجلس الآخر للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان فاذا اتفقت اللجنتان على نص تعاد المناقشة فى المجلس على النص الجديد .

فاذا رفض المجلس الآخر اقتراح ندب لجنة أو لم تتفق اللجنتان أو أصر المجلس الآخر على قراره الأول ورفض المشروع الذى قرره المجلس الأول فلا يجوز اعادة النظر فيه قبل مضى شهر على الأقل (مادة ١٢٤ من لائحة مجلس الشيوخ ، ١٤٤ من لائحة مجلس النواب).

من هذا يتضح أن الدستور واللوائح الداخلية لم تضع قاعدة الزامية لتسوية الخلاف بين المجلسين اذا استحكم الا اذا كان الخلاف على تقرير باب من أبواب الميزانية (مادة ١٦٦ من الدستور) .

وتنص اللائحة الداخلية لمجلس النواب فى المادة ١٣٩ واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ فى المادة ١١٩ على أنه اذا تقدم لكل من مجلسى النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد وكانت المناقشة فيه قد بدأت فى مجلس الشيوخ مثلا فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج فى جدول أعمال مجلس النواب الا بعد صدور قرار نهائى بشأنه فى مجلس الشيوخ — والعكس صحيح .

وفسر مجلس الشيوخ ذلك المنع بأنه عدم جواز البدء فى المناقشة لهذا يجوز لكلا المجلسين أن يدرسا فى وقت واحد بواسطة =

لجنة الشؤون الدستورية عن اختصاص لجنة الاقتراحات الذى تضمن	دولة الرئيس — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . (موافقة عامة) .

= لجانهما المشروعات والاقتراحات المتماثلة والذى يقدم اليه منهما التقرير قبل الآخر يكون له الحق فى ادراج المشروع أو الاقتراح فى جدول الأعمال من غير التفات الى أيهما كان الأسبق فى اقتراح المشروع أو الاقتراح .

ويلاحظ أن ادراج المشروع أو الاقتراح فى جدول الأعمال بأحد المجلسين لا يكفى لمنع ادراج المشروع فى جدول أعمال الآخر بل لابد أن تكون المناقشة قد بدأت فى الآخر بالفعل .

وجاء بأوجين پيير نبذة ٦٧٩ صفحة ٨٢٣ « لقد أدمجت المادة ١٢٥ من لائحة مجلس النواب والمادة ١٤٠ من لائحة مجلس النواب فى القانون المكتوب قاعدة عرفية قررها المجلسان منذ مدة طويلة وهى « ان أحد المجلسين ممنوع من أن يدرج فى جدول أعماله مشروعات القوانين أو الاقتراحات بقوانين التى تشترك فى موضوع واحد متى بدأت مناقشتها فعلا فى المجلس الآخر . ولا يجب أن يتم الادراج فى جدول الأعمال فى هذه الحالة الا بعد التصديق النهائى من المجلس الآخر . الا ان أحد المجلسين له الحق فى دراسة مشروعات مشابهة فى نفس الوقت والذى يقدم اليه التقرير أولا له الحق فى أن يدرجه فى جدول أعماله بدون بحث فيما اذا كان هو الذى بدأ قبل المجلس الآخر بالاقتراح ويجب أن يفهم من عبارة « تصديق نهائى » التى تستعملها لوائح المجلسين ليس فقط قرار الانتقال الى المناقشة الثانية وانما يشمل كذلك قرار المجلس الذى به تنتهى المناقشة الثانية . وبناء عليه فان أى مشروع قرر مجلس الشيوخ مناقشته للمرة الثانية لا يجب درجه فى جدول الأعمال بمجلس النواب حتى ولو كان بشأن قانون مالى بطريق ادماجه فى الميزانية . وحتى اذا وافقت لجنة الميزانية على ادماجه فانه من واجب الرئيس فى الجلسة أن يطبق المادة ١٤٠ من تلقاء نفسه فيقرر الاستبعاد دون أن يأخذ قرارا من المجلس بذلك . ومن المفهوم جليا أن المادة ١٤٠ لا تقرر الحظر الا فى الحالة التى يكون فيها للمشروعين اللذين أحيلا الى كل من المجلسين غرض متماثل . مثال ذلك الحالة التى يبدأ فيها مجلس الشيوخ مناقشة مشروع خاص بسرية التحقيق الجنائى فانها لا تمنع مجلس النواب من أن يدرج بجدول أعماله مشروعا يتضمن الاصلاح الكلى لمجموعة قانون تحقيق الجنايات » .

<u>قد يتساءل البعض هل للاعضاء الحق فى تقديم اقتراحات برغبات تستلزم تشريعا أو أن مثل هذه الاقتراحات يجب أن تقدم فى صورة اقتراحات بقوانين ؟</u>

<u>وهل مثل هذه الرغبات تكون ملزمة للحكومة ؟</u>

ثارت هذه المناقشة فى مجلس النواب مرارا كان آخرها بجلسة ١٨ يناير سنة ١٩٣٧ ذلك بمناسبة تقديم بعض الأعضاء اقتراحا بمنع دخول الخمر للقطر المصرى الا لسبب شرعى ومعاقبة من يتجر فيها أو من يستجلبها من الخارج — ورأت لجنة الاقتراحات أن هذا الاقتراح يرمى الى وضع نصوص تشريعية جديدة فهو فى الواقع اقتراح بمشروع قانون لم تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها فى المادة ٧٣ من اللائحة الداخلية ولذلك رفضته شكلا .

ولقد رأت لجنة الشؤون الدستورية أن يجيز المجلس تقديم اقتراحات برغبات من هذا القبيل ولو لم تقدم فى صورة مشروعات قوانين ، على أن يكون مفهوما ان قرارات المجلس بالموافقة عليها لا تكون ملزمة للحكومة ، وهو ما سبق أن قرره المجلس فى ظروف متعددة بالنسبة الى جميع الرغبات الأخرى . ورأت اللجنة أن اتباع هذه الطريقة لا يتنافى مع أى نص ولا يترتب عليه أى ضرر لأن النائب الذى يقدم اقتراحه بهذا الشكل انما يرمى الى توجيه نظر الحكومة الى درس الموضوع والتقدم برأيها فيه الى المجلس ، فأما أن تتقدم له بمشروع القانون ، وأما أن تتقدم بالأسباب التى تحول دون وضعه أما اذا أراد النائب الحصول على موافقة المجلس لالزام الحكومة بوجهة نظره فليس أمامه إلا التقدم باقتراح مصاغ فى صورة مشروع قانون .

(راجع نص التقرير صفحة ١٥٦ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وسبق لمجلس النواب أن تعرض لهذا الموضوع بجلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧ ووافق على تقرير لجنة الحقانية الذى ورد به « ان للمجلس الحق فى أن يقترع على اقتراح برغبة وفى هذه الحالة إذا لم توافق الحكومة على هذه الرغبة أو على تنفيذها فعليها أن تدلى =

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٧ من مجموعة المحاضر.

تلى النص الآتى :

يكون لكل من المجلسين حق اقتراح القوانين .

فوافقت عليه الهيئة بالاجماع ما عدا حضرة ماهر بك .

أن « للجنة الاقتراحات أن تشير على المجلس برفض الاقتراح لأسباب تتعلق بالموضوع وأن للمجلس أن يأخذ بهذا الرأى أو لا يأخذ .

= المجلس بالأسباب التى حالت دون قبولها أو تنفيذها ليقدرها قدرها مع عدم المساس بمبدأ المسؤولية الوزارية .

ووافق المجلس على هذا الرأى (راجع نص التقرير صفحة ٨٣ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

وكان المجلس قد سبق له أن قرر فى ١٧ مايو سنة ١٩٢٤ ان الرغبات التى يقرها غير ملزمة للحكومة مع عدم المساس بمبدأ مسؤولية الوزارة .

كما قرر فى جلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧ :

الموافقة على تقرير لجنة الحقانية الذى ورد به « ليس لمجلس النواب أن يبدى رغبات فى أمور من اختصاص مجالس المديريات والبلديات وذلك لا يمنع ما للمجلس من حق اقتراح القوانين ومن حق المراقبة العامة » .

(راجع نص تقرير اللجنة صفحة ٨٣ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

ولما كان هذا الموضوع متشعب المسالك رأيت زيادة فى البيان والايضاح أن آتى على بعض سوابق دستورية علها تفسر ما غمض من نصوص اللائحة .

(١) أقر مجلس النواب فى جلسة ٢٧ ابريل سنة ١٩٢٤ : مشروع قانون خاص بالمكافأة البرلمانية واحاله على مجلس الشيوخ الذى عدل فيه وأعاده لمجلس النواب فنظره فى جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٢٤ ووافق عليه بالتعديلات التى أدخلها عليه مجلس الشيوخ — وعندما اقترح أحد الأعضاء وجوب المناداة بالاسم عند أخذ الرأى عليه — عارضه المجلس واكتفى الرئيس بأخذ الرأى اجمالا بالموافقة على التعديلات .

(٢) قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ١٨ ابريل سنة ١٩٢٧ : تقديم النظر فى مشروعات القوانين على غيرها فى المسائل الواردة بالجدول.

(٣) قرر مجلس النواب فى جلسة ١٨ يونيه سنة ١٩٢٧ :

كما قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٠ يونيه سنة ١٩٢٧ : ان ما يرد فى تقارير اللجان من ملاحظات ولم يصدق عليه المجلس صراحة بل سكت عنه يعتبر مقبولا منه على ألا يسرى ذلك على الماضى » .

وصرح رئيس الحكومة بهذه المناسبة « ان المسائل الواردة فى تقارير اللجان ولا يعترض عليها المجلس أو الحكومة تعتبر من الآن ملزمة ولو لم يؤخذ عليها قرار بالموافقة » .

(٤) قرر مجلس الشيوخ فى جلسة ١٠ يناير سنة ١٩٢٧ : المبدأ الآتى « ألا ينظر المجلس فى المستقبل أى مشروع قبل توزيعه ودرسه درسا كافيا بالطريقة التى نصت عليها اللائحة الداخلية » .

وصرح رئيس مجلس النواب بجلسة ٣ يناير سنة ١٩٢٧ انه « لا يمكن مطالبة أحد بابداء رأيه فى مشروع قانون لم يتمكن من قراءته » .

(٥) مجلس الشيوخ جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٠

اقترح أحد الأعضاء أن الاقتراح الذى يكون موضوعه واحداً ويحال إلى لجنتين يجب أن تجتمع اللجنتان لتجنب اختلاف الرأى بينهما وطلب أخذ قرار من المجلس فى هذا الشأن ولكن المجلس رأى « أن لا داعى لاجتماع اللجان معاً إلا إذا كان الموضوع واحداً ومشتبكا بين لجنتين — ولا داعى لتقرير قواعد يتقيد بها المجلس إذ قد تصادفه أمور استثنائية تستوجب الخروج على هذه القواعد » . =

مجلس النواب جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٢٦ : وافق المجلس على أن مشروعات القوانين يؤخذ الرأى عليها بطريق المناداة

ثم تلى القرار السابع والأربعون وهذا نصه :

كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه .

(موافقة عامة) .

=(٦) وقرر مجلس النواب جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٢٦ عدم قبول الاقتراح بانشاء وزارة للتجارة والصناعة شكلا لأنه كان يجب أن يقدم فى صورة مشروع قانون .

ولكنه كان قد قرر عكس ذلك فى جلسة ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ اذ قبل اقتراح بتعديل التشريع الخاص بالمجالس البلدية والمحلية واعتبره اقتراح برغبة واحاله على لجنة الداخلية .

وكذلك الحال فى جلسة ٢١ يوليه سنة ١٩٣٦ عندما نظر المجلس فى اقتراحات لبعض حضرات النواب تقتضى تعديل قوانين التعليم — فمع أنها لم تقدم فى صورة مشروعات قوانين الا أن المجلس اعتبرها اقتراحات برغبات وأحالها على لجنة المعارف .

وأخذ المجلس بهذا الرأى فى جلسة ١٨ يناير ١٩٣٨ أيضا .

(٧) مجلس الشيوخ جلسة ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٧ :

أراد أحد الأعضاء أن يصدر المجلس قرارا باحالة الأعمال المتأخرة لدى اللجان المنحلة — لانتهاء الدور — الى نفس اللجان فرد عليه عضو آخر بأن المشروع أو الاقتراح اذا سبق احالته الى لجنة معينة كلجنة الحقانية مثلا ولم تقدم تقريرها عنه وهو الآن لا زال بين أيديها لفحصه لم يكن ثمة حاجة لاحالة الاقتراح أو المشروع اليها مرة أخرى لأنه محال اليها من قبل سواء كان تأليفها باقيا على ما كان عليه فى العام أو تغير .

ولم يعارض أحد فى هذا الرأى وسار عليه المجلس .

(٨) مجلس الشيوخ جلسة ١٣ فبراير سنة ١٩٣٠ :

سأل أحد الأعضاء السؤال الآتى « هل يرى المجلس أن تشير لجنة الاقتراحات والعرائض فى تقريرها (عندما يقدم اقتراح بمشروع قانون خاص باحدى الوزارات كوزارة الزراعة مثلا) الى احالة المشروع المعروض الى اللجنة المختصة » فأخذ الرئيس الرأى على احالة الاقتراح الى لجنة الحقانية فوقفت أقلية — فقرر الرئيس احالته على لجنة الزراعة .

(٩) مجلس النواب جلسة ١٦ يونيه سنة ١٩٣٧ :

اقترح أحد الأعضاء أثناء نظر ميزانية وزارة الأوقاف زيادة مبلغ ٥٠٠٠ جنيه فى باب « الأعمال الجديدة » وقد طلب بعض الأعضاء ومنهم رئيس اللجنة المالية أو مقررها احالة هذا الاقتراح على اللجنة لبحثه — لكن رئيس المجلس رفض الاحالة على اللجنة وعرض الاقتراح على المجلس فى الحال فأقره — وقال الرئيس مبررا هذا العمل « ان فى طلب الاحالة على اللجنة تفويت لنظر اقتراح يتصل بالميزانية فى الوقت الذى تعرض فيه على المجلس لتقرير الزيادة أو الحذف » .

(١٠) مجلس النواب جلسة ٢٧ أبريل سنة ١٩٢٤ :

وافق المجلس على عدم قراءة مواد القانون مرة ثانية وعلى الاكتفاء بأخذ الرأى عليه جملة بالمناداة بالاسم ما دام المجلس قد وافق على نظره بطريق الاستعجال .

وفى جلسة ٢٥ يوليه سنة ١٩٣٧ :

رأى رئيس المجلس وجوب قراءة مواد مشروعات القوانين مادة فمادة قبل أخذ الرأى عليها طبقا للمادة ١٠٤ من الدستور — ورأى رئيس الحكومة أن الدستور لم يحتم تلاوة المواد وأن المجلس عند نظر قانون تحقيق الجنايات بطريق الاستعجال قرر أن لا داعى لتلاوة مواده اكتفاء بتوزيعها مطبوعة . =

ثم تلى القرار الثامن والأربعون وهذا نصه :

كل مشروع قانون أو اقتراح يقدمه واحد أو أكثر من الأعضاء يجب احالته الى لجنة تكلف بفحصه وابداء رأيها فيما اذا كان يقبل النظر فيه لدى المجلس أم لا . وفى حالة ما يرى المجلس قبول النظر فيه يحصل السير فيه .

(موافقة عامة) .

بالاسم ولو كانت مكونة من مادة واحدة » .

وبناء على هذا القرار أعاد المجلس أخذ الرأى على مشروع قانون كان قد وافق عليه موافقة عامة

=وقد أحيل الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية فرأت أن الموضوع المطروح محل اجتهاد فيجوز للمجلس أن يقرر عدم تلاوة جميع مواد مشروع من المشروعات أو عدم تلاوة بعضها كما يجوز أن يقرر العكس. (راجع نص التقرير صفحة ١٧٥ من الجزء الثانى)

(١١) مجلس النواب جلسة ٣٠ يونيه سنة ١٩٢٤ :

ورد لرئيس مجلس النواب خطابا من رئيس مجلس الشيوخ يخبره فيــه أن مجلس الشيوخ لم ير ما رآه مجلس النواب من الغاء مكتب رقابة البعثات من ميزانية وزارة المعارف — وعنــد عرض هذا الخطاب على مجلس النواب اقترح بعض الأعضاء أن يحال الموضوع على لجنة المعارف ولـكن الأغلبية رفضت هذا الاقتراح وقررت نظر المسألة فى الحال وانتهى الأمر بموافقة مجلس الشيوخ على ما رآه .

(١٢) مجلس الشيوخ جلسة ١٣ أبريل سنة ١٩٣٨ :

أقر المجلس مشروعات قوانين أرسلها اليه مجلس النواب السابق (المنحل) ولم تعترض الحـكومة على ذلك وحدث فى مجلس النواب بجلسة ٢ مايو سنة ١٩٣٨ أن أثار أحد الأعضاء مسألة عدم صحة نظر مجلس الشيوخ لمشروعات قوانين بعثها اليه مجلس النواب السابق وعارضه بعض الأعضــاء — وانتهى الرأى الى الموافقة على عدم جواز عودة مجلس النواب لنظر مشروعات قوانين كان قد أقرها المجلس المنحل .

(١٣) مجلس النواب جلســة ٧ أبريل سنة ١٩٢٤ :

قدم أحد الأعضاء اقتراحا بمشروع قانون وأراد أن ينظره المجلس بطريق الاستعجال وطلب عدم احالته على لجنــة الاقتراحات واحالته على اللجنة المختصة مباشرة — طبقا للمادة ١١٧ من اللائحة الداخلية ولـكن المجلس لم يوافق على ذلك — اذ أن نصوص الدستور لا يخرج عليها ولو بنص فى اللائحة الداخلية — وفسر معنى الاستعجال المنصوص عليه فى المــادة ١١٧ من اللائحة بأنه هو تقديم بحثه فى لجنة الاقتراحات عن غيره من الاقتراحات الموجودة لدى اللجنة .

(١٤) مجلس النواب جلسة ١٠ فبراير سنة ١٩٣٠ :

أجاز المجلس توزيع التقرير الخاص بمشروع قانون على الأعضاء فى نفس اليوم الذى نظر فيه المشروع وذلك للضرورة .

(١٥) مجلس الشيوخ جلسة ١٢ يوليه سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على جواز أخذ الرأى على عدة قوانين دفعة واحدة كسبا للوقت .

وسار العمل على ذلك الى الآن .

(١٦) مجلس الشيوخ جلسة ١١ يونيه سنة ١٩٢٨ :

وافق المجلس على اقتراح قدمه أحد الأعضــاء باباحة المناقشــة وتقديم الاقتراحات وطلب التعديلات أثنــاء القراءة الأخيرة لمشروعات القوانين . (راجع تقرير اللجنة صفحة ١٤٧ من الجزء الثانى)

فى الجلسة السابقة .

مجلس الشيوخ جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠ :

لم يوافق المجلس لجنة الاقتراحات والعرائض على رأيها فى احالة اقتراح على المجلس ليقرر فيه ما يراه دون أن تبدى رأياً فى قبوله أو رفضه .

مجلس الشيوخ جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٣٧ :

وافق المجلس على أخذ الرأى بالنداء بالاسم على جملة مشروعات قوانين دفعة واحدة .

مجلس الشيوخ جلسة ١٠ مارس سنة ١٩٣٧ :

وفاة العضو أو استقالته لا تمنع من استمرار نظر الهيئة فى الاقتراحات المقدمة منه حدث من ذلك بجلسة ١٤ يونيه سنة ١٩٣٨ .

ثم تلى القرار التاسع والأربعون وهذا نصه :

لا يجوز لأى المجلسين الاقرار على مشروع أى قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة فمادة ولهما حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يصير عرضه من التعديلات .

(موافقة عامة) .

ثم تلى القرار الخمسون وهذا نصه :

كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر .

حضرة الياس عوض بك — أرى أنه اذا عرض مشروع قانون على أحد المجلسين فلا يجوز أن يتعرض المجلس الآخر لذلك المشروع حتى يفرغ المجلس الأول من بحثه وأقترح النص على ذلك صراحة .

معالى الرئيس — هذا بديهى .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه نتيجة لازمة لنظام المجلسين .

حضرة الياس عوض بك — فلينص على ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا يمكن تقرير قاعدة كهذه اذ لا مانع من أن ينظر المجلسان مشروعا فى آن واحد .

حضرة الياس عوض بك — الغرض من دراسة المشروع فى كل مجلس على حدة أن يبحث كل مجلس المشروع بحثا وافيا ثم يرفعه الى المجلس الآخر مشفوعا بآرائه وأبحاثه فيدرسه المجلس الثانى وهو على بينة من رأى المجلس الأول فيه وبذلك يكون البحث أوفى وأتم .

---

(١٧) مجلس النواب جلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧ :

قرر المجلس المبدأ الآتى « ان موضوع الاقتراح يجب أن يكون دستوريا وقانونيا وكل اقتراح مخالف للدستور أو لقانون من القوانين أو للائحة المجلس لا يصح الاقتراع عليه ولرئيس المجلس سلطة مطلقة فى هذا الموضوع فمن حقه بل ومن واجبه أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا القبيل على المجلس » .

وفى جلسة ٢٦ يوليه سنة ١٩٣٧ اختلف رئيس مجلس النواب مع المجلس على دستورية اقتراح تقدم به أحد الأعضاء وقرر المجلس احالة الأمر على لجنة الشؤون الدستورية لبحثه فأفتت اللجنة بعكس رأى الرئيس — أى بجواز نظر هذا الاقتراح — وخضع الرئيس لرأى اللجنة ووافق المجلس على ذلك .

(١٨) مجلس الشيوخ جلسة ٧ يونيه سنة ١٩٣٨ :

رأى الرئيس استبعاد اقتراح قدمه أحد الأعضاء لأنه غير دستورى . لتعرضه لانتخاب مجلس النواب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا زلت أرى أن للمجلسين بحث المشروعات فى آن واحد ، والمادة التى نحن بصددها الآن لا تطبق الا حيث يكون المشروع المعروض على أحد المجلسين مقدما من أحد أعضائه فبعد فراغ المجلس منه يبعثه الرئيس الى رئيس المجلس الثانى أما المشروعات التى تقدمها الحكومة فانها ترد الى الحكومة بعد الفراغ من بحثها وليس لرئيس المجلس أن يبعث بها الى رئيس المجلس الآخر من فوره .

حضرة محمود أبو النصر بك — الآن ظهرت مسألة يجب أن تطرح على بساط البحث وهى هل يمكن أن يشتغل المجلسان فى آن واحد بدرس قانون واحد أو أن ذلك غير جائز. ظهرت هذه المسألة من سؤال حضرة الياس بك وكنت أظنها من البديهيات حتى اذا تكلم حضرة عبد العزيز بك تبين أنها غير بديهية ، ورأيى أن اشتغال المجلسين بمشروع واحد فى وقت واحد تشويش كبير واضاعة للغرض الذى أنشىء لأجله المجلسان فمتى عرض مشروع قانون على أحد المجلسين كان حراما على المجلس الآخر أن يتعرض لذلك المشروع حتى ينتهى منه المجلس الأول فاذا انتهى منه أرسله رئيسه الى رئيس المجلس الآخر سواء كان المشروع من اقتراح أحد أعضاء ذلك المجلس أو مقدما من الحكومة فى الأصل . أما ارسال المشروع الى الحكومة قبل أن ينظره المجلس الآخر فهـذا أمر لم ينص عليه فى أى دستور ، وأقترح النص على هذه القاعدة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أخالف حضرة محمود أبو النصر بك فيما ذهب اليه. لو أن لأحد المجلسين اشرافا على الآخر كما أراد حضرة على ماهر بك لكان حقا أن لا ينظر مجلس الشيوخ قانونا يكون مجلس النواب مشتغلا به . أما والمجلسان متساويان فى الاختصاص ولكل منهما أن يبدى رأيه بتمام الحرية فلست أفهم وجها لضرورة اطلاع كل منهما ابتداء على رأى الآخر . وقد يكون من الأحكم أن يطلع أحد المجلسين على رأى الآخر حتى يكون ملما بملاحظاته وآرائه ولكن هذا غير ضرورى فى أصل القاعدة . وقد يكون العمل جاريا على هذا النمط ولكن قاعدة تساوى المجلسين لا تؤدى الى هذه النتيجة العملية . فلكل مجلس أن ينظر القانون بدوره أو فى وقت واحد مع

المجلس الآخر فان وجده صالحا أقره والا رفضه . أما أن يقال بضرورة انتظار أحدهما لنتيجة عمل الآخر فهذا تحتيم لا أجد له محلا لأننا نستشير المجلسين فى القانون فاذا أعطانا كلاهما رأيه فى آن واحد فأى عيب فى ذلك ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — حضرة عبد العزيز بك يريد ألا يمنع أحد المجلسين من نظر مشروع أثناء طرحه على المجلس الاخر تحقيقا لفكرة التساوى ولكن اذا خالف أحد المجلسين رأى الاخر وكانا قد بحثاه فى آن واحد فماذا يكون العمل؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — عند الخلاف يسقط المشروع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كأن المشروع قد فحص مرة واحدة بالقبول أمام أحد المجلسين وفحص مرة أخرى بالرفض أمام المجلس الاخر ولم يطلع أحدهما على رأى الآخر فيه مع أن الغرض من وجود المجلسين أن يسترشد كلاهما برأى المجلس الاخر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يصح أن يعيد العضو المقترح للمشروع اقتراحه مرة أخرى الى الهيئة التى رفضته .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وكيف يكون ذلك اذا كان مقترح القانون قد اقتنع بعدم صلاحية ولم يقدمه مرة أخرى ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المسألة فى ذاتها قد أكون مخطئا فيها ولذا أرجو أن تؤجل للبحث .

حضرة محمد على بك — أنا منضم لرأى حضرة الياس بك . ولهذه المسألة أهمية عظمى فان الغرض ليس أخذ رأى المجلسين فحسب وانما الغرض أن ينظر المشروع مجلس ثان مستأنسا فيه برأى المجلس الأول والا فلا حاجة الى وجود مجلسين . ومن اللازم عند تقديم المشروع الى المجلس الثانى أن يكون مشفوعا بمحاضر وآراء المجلس الأول . أما اذا أبيح لكل مجلس أن يبحث المشروع غير مستأنس فيه برأى المجلس الاخر فان هذا يكون مدعاة لاختلاف الرأى والشقاق بين المجلسين . يقول حضرة عبد العزيز بك أن هذا الرأى يكون مقبولا لو أن لأحد المجلسين اشرافا على الاخر والواقع أن كلا المجلسين مشرف على الاخر ينظر فى أعماله ليستخلص منها الصحيح

ومن الخطر طرح القانون على المجلسين دفعة واحدة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فى القول بعدم امكان ذلك مجازفة لا أرتضيهـــا لأنى أذكر أن بعض الشراح قال يجوز عرض المشروعات على المجلسين دفعة واحدة (Simultanément) والواقع أن كل مجلس يستطيع أن يدرس القانون فى نفس الوقت الذى يدرسه فيه الاخر ، على انى قد أكون مخطئا فيما أرى .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المسألة متفرعة عن ازدواج المجلسين لا عن التساوى فى الاختصاص .

حضرة الياس عوض بك — أطلب أخذ الرأى فى المسألة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أعارض فى اخذ الرأى وأطلب التأجيل الى أن نبحث المسألة لأنى لا زلت متمسكا برأيى واعتقـــد انه الصحيح واضرب لكم مثلا :

اقترح احد الاعضاء فى مجلس النواب مشروع قانون واقترح احد اعضاء مجلس الشيوخ نفس هذا المشروع فى نفس الوقت فماذا يكون العمل ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — استشهاد حضرة عبد العزيز بك يرجع الى الاجراءات ، اما بحثنا فخاص بالجوهر وهو انه لا يجوز ان يعرض مشروع قانون فى آن واحد على المجلسين ،

حضرة الياس عوض بك — فى الحالة التى يقول عنها حضرة عبد العزيز بك يجب أن يؤجل أحد المجلسين البحث .

حضرة محمد على بك — أطلب أن يضاف الى النص العبارة الآتية :

« ولا ينظر المشروع أمام المجلسين فى وقت واحد » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأنا أطلب التاجيل للبحث .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أنا لا أوافق حضرة عبد العزيز بك على رأيه ولكنى أرى أنه اذا بدا لأحد الأعضاء رأى يقتضى التأجيل للبحث وطلب ذلك وجب أن يجاب الى طلبه .

حضرة على المنزلاوى بك — هذا يؤدى الى تعطيل العمل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا متنازل عن طلب التأجيل .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية الموافقة على النص مع اضافة : (ولا ينظر المشروع أمام المجلسين فى وقت واحد) .

وفى صفحة ١٣٨ من مجموعة المحاضر : تليت النصوص الآتية ووافقت عليها الهيئة .

مادة ١٢ — فى غير الاحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تكون القرارات بالأغلبية المطلقة لاراء الاعضاء الحاضرين ، وعند تساوى الاراء يكون الامر المنظور فيه مرفوضا .

مادة ١٣ — كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٤ — كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب احالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٥ — لا يجوز لاى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة .

مادة ١٦ — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الاخر .

مادة ١٧ — كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

مادة ١٠٧ — لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه الى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٢ من مجموعة المحاضر.

تناقشت الهيئة فى مبدأ المسئولية الوزارية وفى النسبة الواجب توفرها لاسقاط الوزارة .

دولة الرئيس — القول بأن قرارنا السابق غير دستورى فى غير محله ولكنى أقترح الان أنه يشترط لتقرير عدم الثقة بالوزارة الاغلبية المطلقة للاعضاء الحاضرين ، ولكن لا يجوز الاقتراع على الثقة بها الا بعد تقديم طلب ايضاح قبل الجلسة بثمانية أيام على الاقل ، وبصفة استثنائية يشترط لتقرير عدم الثقة بالوزارة نصف أعضاء المجلس زائدا واحدا وذلك فى الدور التشريعى الاول .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٧ أبريل سنة ١٩٣٠ :

أجل المجلس الاجابة على السؤال لغياب مقدمه . ولكن هذه القاعدة لم تتبع دائما ، فقد أجاب الوزير على السؤال فى غيبة مقدمه بجلسة ٩ يونيه سنة ١٩٣٠

مجلس النواب جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ :

المادة (١٠٧) تقابلها:
- والمادة ٥٢ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٦١ من دستور الدانمرك
- والمادة ٥٦ من دستور استونيا

السؤال والاستجواب من مستلزمات الحكم النيابى وبدونهما لا يمكن للبرلمان أن يقوم بماله من حق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية على الوجه الأكمل .

ولقد جاء نص المادة ١٠٧ من الدستور عاما لم يقيد الأعضاء بأى قيد فلم يعين متى يجوز توجيه السؤال ولا ما هى الأحوال التى تصح أن تكون محلا للاستجواب .

لهذا استقر الرأى على أن للاعضاء كامل الحرية فى استعمال هذا الحق .

ووافق مجلس الشيوخ فى جلسة ٤ مايو سنة ١٩٢٤ على أن الأمور التى يجوز لعضو المجلس أن يوجه بخصوصها سؤالا أو استجوابا الى الوزير ليست محدودة فله أن يسأل عن كل أمر داخل فى دائرة اختصاصه بدون قيد ولا شرط .

وقد عرف دولة رئيس مجلس النواب (المرحوم سعد زغلول باشا) السؤال والاستجواب بقوله : «السؤال هو استيضاح واستجلاء لأمر غامض أو مجهول — غامض ليوضح ومجهول ليعلم — والاستجواب مناقشة فى سياسة خاصة أو عامة .

(مجلس النواب جلسة ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦)

وافق المجلس على عدم ادراج الأسـئلة والاستجوابات الباقية من الدورة السابقة بجدول الأعمال ما دام مقدموها لم يتمسكوا باعادة قيدها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — اضيف على هذا الاقتراح انه يشترط لصحة انعقاد المجلس عند الاقتراح على الثقة بالوزارة حضور ثلثى الاعضاء وقد نبهنى الى هذا الراى قطاوى باشا وانى موافق عليه ،

حضرة على المنزلاوى بك — ما الحال اذا كان النائب لا يهتم ولا يحضر كما كان يحصل فى الماضى فهل تقف المسألة الى ما شاء الله .

== ذكرنا أن المادة ١٠٧ من الدستور نصت على حق العضو فى سؤال الوزير واستجوابه — وقد فصلت المواد ٤٩ و ٥١ من لائحة مجلس الشيوخ والمواد ١٠٩ و ١١١ من لائحة مجلس النواب طريقة تقديم الاستجواب .

فذكرت المادة ٤٩ « على العضو الذى يريد أن يستجوب واحداً أو أكثر من الوزراء أن يقدم الى الرئيس بيانا مكتوبا بموضوع هذا الاستجواب فيأمر الرئيس بتلاوة هذا البيان فى الجلسة » .

ونصت المادة ٥١ « يبدأ المستووب بشرح الموضوع ثم يجيب عضو الحكومة » .

كما نصت المادة ١٠٩ و ١١١ بما لا يخرج عن هذا المعنى .

والطريقة التى جرى عليها العمل فى فرنسا عند تقديم الاستوواب هى أن يرسل العضو طلبا باسم رئيس المجلس يوضح فيه باختصار موضوع استجوابه ويتلو الرئيس هذا الطلب على المجلس الذى يحدد موعد المناقشة فيه (بند ٦٥٦ أوجين بيير) .

ويلاحظ أن ما يعرض على المجلس فى أول الأمر هو ملخص لموضوع الاستجواب أما تفاصيله فترجأ ليشرحها العضو شفهيا فى الجلسة التى حددت للمناقشة فى الاستجواب . واللائحة الداخليــة لم تحدد الموضوعات التى يصبح تقديم الاستجواب عنها — لهذا فان كل استجواب يكون مقبولا مادام لا يتعارض والدستور — وللرئيس أن يمنع عرض استجواب مخالف للدستور (أوجين بيير بند ٦٥٧) .

تحديد موعد نظر الاستجواب

تنص المادة ١٠٧ من الدستور على أن « لا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » .

فأول خطوة يخطوها المجلس نحو نظر الاستجواب هى تحديد موعد باتفاق المستجوب والوزير المختص وبموافقة المجلس . ومعنى ذلك أنه اذا تغيب الوزير استحال تحديد الموعد حتى ولو أثبت العضو أن الوزير كان على علم بتقديمه هذا الاستجواب .

(أوجين بيير صفحة ٧٩٧ بند ٦٥٨)

واذا تغيب العضو المستجوب فانه لا يجوز طرح الاستجواب للمناقشــة بل ولا تجوز المناقشة فى تحديد موعد لنظره وانمــا يؤجل للجلسة التالية . (أوجين بيير بند ٦٦٠)

ولم يجر العمل فى مصر على هذه القاعدة . بل ولم يجر العمل على قاعدة ثابتة . ففى بعض الأحيان أعتبر الرئيس تغيب العضو استردادا منه للاستجواب وأجاز الاعضاء أن يطلبوا الاستمرار فى نظره . قياسا على نص المـادة ١١٣ من اللائحة الداخلية التى تجيز للاعضاء الاستمرار فى نظر الاستجواب إذا استرده مقدمه .

(مجلس النواب جلسة ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٦)

وفى اعتقادى أن هذا القياس بعيد عن الصواب . فالمعلوم أن الاستجواب ينطوى على عنصر شخصى وعلى غرض معين قد يخفيه مقدمه الى يوم طرحه للمناقشة . ففى تأويل رغبته وتفسير تغيبه بما قد لايطابق الواقع ضياع لحق العضو بل واعتداء على سلطته الدستورية .

لهذا نرى أن العمل فى فرنسا قد جرى على عكس ذلك كما سبق أن ذكرنا .

بل لقد حدث فى مجلس النواب فى جلسة ٦ يوليه ١٩٣٦ أن قرر المجلس سقوط الاستجواب لغياب مقدمه .

ولسنا فى حاجة لبيان خطأ هذا القرار . ==

دولة الرئيس — اقتراح بدوى بك وجيه ولا ينتظر كما يخشاه على بك المنزلاوى ألا يهتم الأعضاء بالحضور لأن الحالة تغيرت الآن وأصبحت مأمورية النائب هامة لا كما كانت فى الماضى فهو سيهتم بالحضور كثيرا .	وأجاز المجلس بجلسة ٧ مارس سنة ١٩٢٧ تحويل السؤال إلى إستجواب على

= وحدث فى مجلس الشيوخ عكس ذلك إذ تغيب العضو مقدم الاستجواب فأجل المجلس الاستجواب إلى أجل غير مسمى .
(جلسة ٢٠ يوليه سنة ١٩٣٧)

وقد يتساءل البعض عن حكم الأسئلة والاستجوابات إذا استقالت الوزارة ؟

إذا سقطت الوزارة أو استقال الوزير قبل مناقشة الاستجواب فالأصل القانونى أن يبقى الاستجواب ولكن لما كان الاستجواب ماساً بمسألة الثقة ومنطويا على عنصر شخصى ومنصبا على تصرف وزير معين فقد جرى العمل عندنا — مع الاعتراف بقيام الاستجوابات المقدمة للوزارة المستقيلة — على عدم ادراجها فى جدول الأعمال إلا إذا أعلن مقدموها تمسكهم بها فان لم يفعلوا اعتبروا متنازلين .

(مجلس الشيوخ جلسة ٢ مايو سنة ١٩٢٧ ومجلس النواب جلسة ١٩ مارس سنة ١٩٢٨) ومجلس الشيوخ جلسة ٢٨ يونيه سنة ١٩٣٨) . كذلك الحال بالنسبة للاسئلة

ولكن حدث عكس ذلك بجلسة مجلس النواب المنعقده فى ٢٧ يونيه سنة ١٩٣٨ فقد أجابت الوزارة الجديدة على أسئلة كانت موجهة للوزارة المستقيلة .

وللوزير عند المناقشة فى تحديد ميعاد نظر الاستجواب أن يعلن أنه سوف لا يجيب على هذا الاستجواب .

[مجلس الشيوخ الفرنسى جلسة ٨ أبريل سنة ١٨٨٩ ، مجلس الشيوخ الفرنسى جلسة ١٩ يناير سنة ١٨٩٢ ، مجلس النواب الفرانسى جلسة ٥ يونيه سنة ١٨٩٤ (أوجين بيير صفحة ٧٩٧ بند ٦٥٨)] .

وقال الرئيس جريفى Grevy فى جلسة ٣١ يوليه سنة ١٨٧١ :

« لقد سمعتم تصريح رئيس السلطة التنفيذية بأنه لا يستطيع أن يجيب على هذه الاستجوابات — لا شك أن حق أعضاء المجلس قد انتهى اذ لكل عضو أن يقدم استجوابات وللمجلس أن يحدد موعدا للمناقشة — أما الحكومة فلها أن تجيب أو لا تجيب كيفما يتراءى لضميرها أن تفعل أو لا تفعل .

(أوجين بيير بند ٦٦٣) .

من هذا يتضح أن للوزير دائما أن يمتنع عن الاجابة .

ولما كان الاستجواب حقا من الحقوق الدستورية التى نشأت عن المسئولية الوزارية

Le droit d'interpellation est un droit constitutionnel qui decoule de la responsablité ministrielle.
Eugène Pierre. Sup. p. 959.

(أوجين بيير ملحق صفحة ٩٥٩) .

ولما كان ينطوى على معنى من معانى عدم الثقة بالوزير المستجوب فان من طبيعته طرح الثقة بالوزارة عقب الانتهاء من المناقشة فيه .

فالذى يمكن تصوره اذا امتنع الوزير عن الاجابة هو أن يطلب العضو المستجوب طرح مسألة الثقة بالوزارة ولما كانت المسؤولية الوزارية قد قررها الدستور أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . فان هذا الأمر قد يكون عديم الأثر فى مجلس الشيوخ من الوجهة الدستورية البحتة ولو أن أثره السياسى عظيم .

قد يلاحظ البعض على استجواب ما أن به شيئا من الغموض ما دام مقدمه لم يحدد الوقائع التى يريد أن يستجوب عنها . ولكن يرد على ذلك بأن كل ما استلزمته اللائحة الداخلية من العضو تقديم بيان عن موضوع استجوابه .

ولهذا حتمت أن يبدأ المستجوب بشرح موضوع استجوابه .

فلو أن المطلوب أن يقدم العضو استجوابه مفصلا لما كان هناك ثمة داع لاشتراط أن يبدأ العضو بشرح استجوابه أى بشرح ما أجمله عند تقديمه الطلب . بعكس الحال فى السؤال فقد نصت اللائحة (مادة ٤٦) على وجوب النص فى السؤال على الوقائع التى تجعله مفهوما . =

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ليس فيما أقترحه أى مساس بالنظامات الدستورية وانما اقتراحى يمنع المفاجأة خصوصا وأن مسألة الثقة بالوزارة ستأخذ فى بلادنا اهتماما خاصا أكثر مما لها فى البلاد الأوروبية وليس من المستحيل أن يتصور اجتماع ثلثى الأعضاء.

حضرة محمد على بك — ان الاعلان عن الثقة قبل الجلسة بثمانية أيام سيدعو فى الغالب الكثير من الأعضاء للحضور ولكن اذا لم يحضر الا نصف المجلس زائدا واحدا بالرغم عن هذا الاعلان فليس من الضرورى اشتراط عدد خاص لصحة الانعقاد.

دولة الرئيس — ان مدة الثمانية الأيام كافية تماما ولكن يلزم على كل حال أن نشترط حضور عدد معين فى الدور الأول لأن هذا الدور مملوء بالأخطار وسيكون فيه اندفاع شديد وانفعالات خاصة.

حضرة على المنزلاوى بك — هذه الانفعالات مفيدة لتكوين الأحزاب

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أنا أفضل ألا توضع أحكام خاصة للدور الأول بل أكتفى باشتراط عدد معين لصحة الانعقاد وذلك عند الاقتراع على الثقة.

دولة الرئيس — الدور الأول مهم جدا لأنه ليس لنا تقاليد ولا أحزاب وفى هذا الدور ستتكون التقاليد والأحزاب.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لماذا يكون الاحتياط فى الدور

أن يسرى عليه كل أحكام الاستجواب — وان لكل عضو فى المجلس سواء كان السائل نفسه أم غيره أن يطلب هذا الطلب سواء كان طلب التحويل قبل الاجابة عن السؤال أو بعدها.

مجلس الشيوخ جلسة ٦ يوليه سنة ١٩٢٦ :

أعلن المجلس استياءه من سؤال قدمه أحد الأعضاء. وفى جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٣٧ قرر المجلس استبعاد سؤال لأنه غير لائق.

= كما لم تحتم أن يبدأ السائل بشرح سؤاله — لأن صيغة السؤال مفصلة وشارحة للغرض نفسه وليست هناك ثمة داع لاعادة الشرح.

وللوزير دائما عند طرح الاستجواب للمناقشة — وبعد أن يشرح العضو المستجوب موضوع استجوابه — أن يطلب تأجيل الرد عليه — لأن المستجوب قد أتى بمعلومات ووقائع لم يستعد الوزير للاجابة عنها.

وقد حدث بمجلس الشيوخ (جلسة ٢١ يونيه سنة ١٩٣٨) أن قدم أحد الأعضاء استجوابا عن تصرفات الحكومة فى الانتخابات العامة لمجلس النواب — فطلبت الحكومة من المستجوب أن يوضح استجوابه وعارضت فى تحديد يوم المناقشة فى الاستجواب إذا بقى بالصيغة التى قدمه بها المستجوب — فرد العضو بأنه يريد أن يستجوب الحكومة عن تصرفاتها فى الانتخابات من مبدئها لنهايتها.

وقال ان الفقه الدستورى قد تعارف على أن الاستجواب يكون موجزاً وأن يترك التفصيل للجلسة المحددة للمناقشة — وأخيراً اتفق المستجوب مع الحكومة على أن يدلى ببيانه فى الجلسة القبلة على أن تحدد جلسة أخرى للمناقشة فى الاستجواب. ووافق المجلس على ذلك.

ويصح أن نتساءل — هل يجوز لأحد المجلسين أن يدرج فى جدول أعماله استجوابا بدأت المناقشة فيه فعلا فى المجلس الآخر ؟

لا شك أنه لا يمكن القول بمنع العضو من تقديم استجواب تقدم مثله فى المجلس الآخر — ولكن اذا بدأت المناقشة فى الاستجواب فى أحد المجلسين وجب على المجلس الآخر انتظار قرار المجلس الذى بدأت فيه مناقشة موضوع الاستجواب وهذا ما جرى عليه العمل فى فرنسا (أوجين بير بند ٦٧٩).

الأول لمسألة الثقة بالوزارة دون غيرها وقد يكون من المسائل المعروضة ما هو أهم من الثقة كإعلان الحرب والتصديق على المعاهدات وغير ذلك أن اشتراط الثمانية الأيام يكفل اهتمام الأعضاء فيحضر منهم العدد الكثير .

دولة الرئيس — اعلان الحرب والمسائل الأخرى التى ذكرتها لا تدخلها الانفعالات النفسانية ولا المطامع الشخصية فالأغلبية العادية تفصل فيها بلا غرض وبكل هدوء متوخية المصلحة العامة . أما مسألة الثقة بالوزارة فقد تتغلب فيها المطامع الشخصية والانفعالات النفسانية ولا يتصور عند النظر فى اعلان الحرب أن الأعضاء لا يهتمون بالحضور ، لهذا أقترح وضع حكم خاص للدور الأول فاما أن نشترط حضور الثلثين لصحة الانعقاد أو نشترط أغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين لسقوط الوزارة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أفضل اشتراط حضور ثلثى الأعضاء .

حضرة توفيق دوس بك — أوافق على هذا .

حضرة على ماهر بك — على هذا يكفى أن يتغيب أنصار الوزارة فلا يصح الانعقاد وتبقى الحكومة فى مراكزها .

حضرة على المنزلاوى بك — الأولى بنا ألا يكون لنا دستور على أن نضع شرطا كهذا .

دولة الرئيس — اننا فى دور التكوين وليس لنا تقاليد ولا أحزاب وأقترح لازالة الخطر الذى يخشاه على ماهر بك أنه اذا لم يحضر الثلثان فتشترط أغلبية الثلثين للأعضاء الحاضرين لتقرير عدم الثقة وذلك فى الدور الأول فقط . وليؤخذ الرأى : هل تشترط أغلبية خاصة فى الدور الأول للاقتراع على الثقة بالوزارة ؟

تقرر بالأغلبية اشتراط أغلبية خاصة فى الدور الاول .

دولة الرئيس — ما عددها ؟

حضرة توفيق دوس بك — أغلبية الأعضاء الحاضرين بشرط أن لا تقل عن ثلث أعضاء المجلس جميعا .

تقرر بالأغلبية الأخذ بهذا الاقتراح .

وفى صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق فى أن يوجه للوزراء أسئلة أو أن يستجوبهم وذلك بالكيفية التى تتعين فى اللائحة الداخلية لكل مجلس .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٢٣ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الخامس عشر وهذا نصه .

كل استجواب يترتب عليه اقتراح على الثقة بالوزارة يجب أن يقدم قبل الجلسة المحددة للمناقشة بثمانية أيام على الأقل .

موافقة عامة على بقاء النص على حاله .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — اذا عرض استجواب خلال الجلسة أثناء نظر مشروع قانون فماذا يعمل ؟

معالى الرئيس — تؤجل المناقشة أسبوعا .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — إذن يجب النص على ذلك .

معالى الرئيس — هذا مفهوم من طبعه .

وفى صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر : وافقت الهيئة على النص التالى

لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق فى أن يوجه للوزارة أسئلة أو استجوابات وذلك بالكيفية التى تتفق باللائحة الداخلية لكل مجلس .

وفى صفحة ١٣٨ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الثامنة عشرة وهذا نصها :

لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه للوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس . ولا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير .

معالى رفعت باشا — كلمة (استجواب) فى اللغة تفيد الجواب لاطلب الجواب وعلى ذلك لا تكفى للدلالة على المعنى المفهوم من كلمة :

(Interpellation) لذا أفضل وضع جملة بدل هذه الكلمة تفيد إلزام الوزراء بالاجابة .

حضرة محمود أبو النصر بك — السين والتاء فيهما معنى الطلب لذلك أرى أن كلمة استجواب تفيد طلب الجواب .

فضيلة الشيخ بخيت — السين والتاء فيهما معنى الطلب فى أحوال ولكن هناك أحوال مستثناة فتأتى لمعان أخرى . وفى القرآن الكريم « أدعونى أستجب لكم » بمعنى أجبكم لذلك أوافق على رأى معالى رفعت باشا .

حضرة محمود أبو النصر بك — الكلمات اللغوية لها أيضا مدلول عرفى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يكفى أن يذكر بالمحضر أن كلمة (استجواب) يراد بها (Interpellation)

حضرة على المنزلاوى بك — قانون الجمعية التشريعية كان يعطى للاعضاء حق توجيه أسئلة تكميلية فأطلب أن ينص على ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الاستخبار على نوعين : أسئلة وهذه يوجهها عضو من الاعضاء لوزير فيجيب عليها وفى هذه الحالة يجوز للعضو نفسه أن يوجه أسئلة تكميلية لاستيضاح الجواب .

والنوع الثانى هو الاستجواب ويبدأ بسؤال بسيط ولكنه يسمح لكل عضو آخر أن يوجه أسئلة فى الموضوع للوزير نفسه أو لغيره من الوزراء .

موافقة على ذلك وعلى بقاء كلمة استجوابات بمعناها الاصطلاحى وأن تبقى المادة كما هى .

وفى صفحة ١٥٠ عادت الهيئة للمناقشة فى هذا المبدأ

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — المادة ١٨ من فرع الاحكام العامة للمجلسين احتاطت للاقتراع على اسقاط الوزارة فنصت بأن لا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير .

هذا من غير شك احتياط يراد به ألا تفاجأ الوزارة بما يفضى الى اسقاطها من غير أن تمكن من الادلاء بحجتها والدفاع عن نفسها . فكيف العمل إذا قرر المجلس فى أثناء مناقشته توجيه اللوم الى الحكومة وهو مفض

حتما الا الاستقالة ، وتوجيه اللوم لا يدخل فى الاستجواب حتى يعطى حكمه من حيث المهلة المفروضة فى المادة ، لهذا أطلب أن يتناوله ذلك الحكم ، وأقترح لذلك النص الآتى : « كل توجيه لوم أو اقتراع بعدم الثقة بالوزارة أثناء النظر فى مشروع يجب أن يحاط الوزراء علما به قبل حصوله بثمانية أيام على الأقل » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا من شئون اللائحة الداخلية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اذا كان مرجع الأمر للائحة الداخلية فلماذا اختصصتم صورة منه بالدستور ؟

معالى الرئيس — توخذ الآراء على اقتراح حضرة عبداللطيف المكباتى بك فتقرر بأغلبية الآراء رفضه .

مادة ١٠٨ — لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

مجلس النواب جلسة ٣١ يوليه سنة ١٩٢٦ : لجنة وضع المبادىء العامة لدستور : صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر

المادة (١٠٨) تقابلها { المادة ٤٠ من دستور بلچيكا
والمادة ٤٥ من دستور الدانمرك
والمادة ٢٥ من دستور بروسيا

لكل من المجلسين فوق حق السؤال وحق الاستجواب ، حق اجراء التحقيق Doirt d'enquete — أو كما يسميه الشراح الفرنسيين "enquete parlementaire".

فاذا رأى أحد المجلسين أن يفحص مسألة معينة أو حادثة سياسية هامة أو يجرى بحثا عن موضوع اقتصادى أو زراعى أو تجارى كان له هذا الحق ما دام الأمر واقع فى حدود اختصاصه . وظاهر أن ليس فى ذلك افتئات على السلطة التنفيذية ما دام هذا التحقيق خاصا بمسائل داخلة فى اختصاص السلطة التشريعية فعلى الحكومة أن تعين اللجنة على الوصول الى حقيقة الأمر وقد جرت العادة أن المجلس لا يتولى التحقيق بكامل هيئته بل يختار لذلك لجنة من أعضائه تسمى لجنة التحقيق .

وفى هذا المعنى يقول العلامة ديجى صفحة ٣٩٤ جزء رابع : « ولما كان حق التحقيق هو أحد وسائل الرقابة فانه لا يمكنه أن يتعداها فلا يجوز القيام بعمل هو من خصائص رجال الادارة أو القضاء فللبرلمان حق رقابة كل الأعمال العامة عن طريق المسؤولية الوزارية » .

وقد يتساءل البعض عن مدى سلطة لجان التحقيق ؟

للرد على ذلك نقول أن الدستور وقانون الانتخاب لم ينصا على بيان لمدى هذه السلطة اللهم الا فيما يتعلق بتحقيق صحة نيابة الأعضاء أو النظر فى الطعون المقدمة فقد نصت المادة ٥٧ من قانون الانتخاب على أن « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود

دولة الرئيس — لكل مجلس من المجلسين حق الاجراء التحقيق .	وافق المجلس على تأليف
موافقة عامة .	لجنة للتحقيق مع وزير

اذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح — ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء » .

فالحال عندنا تشبه — من بعض الوجوه — الحال فى فرنسا قبل صدور قانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الذى حدد سلطة لجان التحقيق البرلمانية ومنحها من الحقوق ما سنأتى على بيانه .

فقبل هذا التاريخ لم يكن بالدستور الفرنسى أو بالقوانين المختلفة أى نص يشير الى التحقيق بواسطة لجان برلمانية — ورغم ذلك كان من المسلم به أن لكل مجلس حق التحقيق ليستنير فى المسائل المعروضة عليه .

ومنذ سنة ١٨٣٠ صار حق المجلس فى اختيار لجان للتحقيق من التقاليد البرلمانية ومن ذلك التاريخ تألفت عدة لجان تحقيق اشتهر أمرها — فقد تالفت لجنتين للتحقيق فى مسألة بنما Panama فى سنة ١٨٩٢ وسنة ١٨٩٦ وفى سنة ١٩٠٤ تالفت لجنة لتحقيق مسالة همبرت Humbert . التى سببت سقوط وزارة المسيو كليمنصو .

وسار العمل على منح سلطة لجان التحقيق للجان قائمة فعلا (اللجان المستديمة) فنى سنة ١٩١٦ أعطى مجلس النواب سلطة لجنة التحقيق للجنة الاقتصادية Commission des economies وكان للجان التحقيق الحق فى الاتصال بمصالح الحكومة وادارتها وبالنيابة العمومية لطلب المعلومات أو الوثائق التى تحتاج اليها أثناء التحقيق .

وقد حدث فى سنة ١٨٩٢ أن طلبت لجنة التحقيق المكلفة بالتحقيق فى مسالة بنما بعض محاضر من تحقيق النيابة — فرفض المدعى العمومى طلبها محتجاً بالمادة ٣٨ من قانون ٢٩ يوليه سنة ١٨٨١ الذى يمنع نشر محاضر التحقيقات فى الجنايات والجنح . ولكن حدث بعد ذلك أن تغيرت الوزارة وأجاب وزير الحقانية الجديد رغبة لجنة التحقيق .

وكان للجان التحقيق أن تدعو الموظفين للحضور أمامهما — ولم يكن لديها نص من القانون يعاقب الممتنع عن الحضور — الا أن الموظف الذى كان يرتكب مثل هذا العمل يكون معرضا لتطبيق جزاء ادارى عليه بواسطة رئيسه .

ولم يكن هناك أى الزام للافراد العاديين بالحضور أمام لجان التحقيق .

ولم يكن الشاهد ملزم باداء اليمين بل أن اداء اليمين لم تكن له أية قيمة ما دام شاهد الزور لا يمكن معاقبته ولم يكن للجنة التحقيق أن تحكم بالقاء القبض أو بتوقيع عقوبة مادية أو جسمانية .

هذه هى سلطة لجان التحقيق فى فرنسا قبل سنة ١٩١٤ — أما بعد صدور قانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ فقد تغير الحال وصار لكل مجلس أن ينتخب لجان بناء على اقتراح يقدمه أحد الأعضاء ولهذه اللجان سلطات قضائية واسعة فلها أن تعلن الشهود بواسطة المحضرين أو رجال الضبطية القضائية — وأن توقع عقوبة على الشاهد الممتنع عن الحضور تتراوح بين ١٠٠ فرنك و ١٠٠٠ فرنك — وقرر القانون مثل هذه العقوبة بالنسبة للشاهد الذى يمتنع عن اداء اليمين — كما أجاز للجنة أن تطبق المادة ٣٦٣ من قانون العقوبات على شاهد الزور .

وهذه الحقوق لا يمكن للجنة أن تستعملها اذا لم يصرح لها المجلس بذلك عند تاليفها .

(راجع فى كل ما تقدم أوجين بيير صفحة ٦٧٨ وما بعدها وديجى جزء رابع صفحة ٣٩٠ وما بعدها) .

ولقد أثار اصدار هذا القانون عاصفة من الانتقادات فلقد رأى فيه بعض الكتاب اعتداء صريح على مبدأ فصل السلطات وحذروا الهيئة التشريعية من التمادى فى استعمال هذا الحق ونصحوا الحكومة بطرح مسالة الثقة اذا شعرت باعتداء على اختصاصات السلطة القضائية أو التنفيذية .

وقد يتساءل البعض — هل يجوز للمجلس أن يؤلف لجنة للتحقيق فى اجراء قضائى ؟

من المسلم به أن الرقابة البرلمانية تمتد الى كل عمل يقوم به عمال الدولة وما رجال السلطة القضائية الا فريق من هؤلاء العمال ولا شك أن أعمالهم لا يمكن أن ترتفع عن هذه الرقابة .

اللجنة العامة لوضع الدستور : تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة « لكل مجلس حق اجراء التحقيق »	المعارف السابق . واختار المجلس سبعة من أعضائه لتكوين هذه اللجنة .

= وليس معنى ذلك — مطلقاً — ان للجنة التحقيق أو للبرلمان أن يعدل فى حكم صدر أو أن يوجه النيابة الى وجهة معينة ولا أن يحكم فى قضية معروضة على القضاء .

وهذا الأمر مسلم به فى فرنسا حتى قبل صدور قانون سنة ١٩١٤ .

فنى ٢١ نوفمبر سنة ١٨٩٢ عين مجلس النواب لجنة للتحقيق فى مسألة رغم أن التحقيق كان قد بدأ بواسطة السلطة القضائية .

(راجع ديجى جزء رابع صفحة ٣٩٤)

ويصح أن نتساءل ما هى نتيجة التحقيق الذى تجريه اللجنة ؟

لسنا فى حاجة إلى القول أن اللجنة ترفع تقريرا عن عملها إلى المجلس — ويستحسن أن تسرع اللجنة ما أمكن فى تقديم هذا التقرير حرصا على المصلحة العامة وحتى لا تكثر الاشاعات والتأولات .

وعند عرض التقرير يشترك الأعضاء فى مناقشته ثم ينتقل المجلس إلى جدول الأعمال ما لم يقترح أحد الأعضاء توجيه اللوم إلى الوزارة كلها أو إلى وزير معين أو يقترح طرح الثقة .

وغنى عن البيان انه لا يمكن توجيه اللوم إلى موظف مهما كبر مركزه لأن الوزراء هم وحدهم المسؤولون أمام البرلمان .

ولكن هل يصح اجراء تحقيق فى عمل أتته الوزارة المستقيلة أوالوزير المستقيل ؟

للجواب على ذلك نقول ان حق التحقيق يختلف عن حق الاستجواب وحق السؤال فى هذا الأمر أيضا — فمن الجائز أن يختار المجلس لجنة للتحقيق فى أعمال وزارة مستقيلة أو وزير مستقيل وفى هذه الحالة إذا اقتنع مجلس النواب بمسؤولية الوزير الجنائية جاز له أن يصدر قرار اتهام فيشرع المجلس المخصوص فى محاكمة الوزير أو الوزراء المتهمين .

يؤيدنا فى هذا الرأى أن الدستور قد نص فى المادة ٧١ على أن استعفاء الوزير لا يمنع من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها .

وبالرجوع إلى الدساتير الأوربية الأخرى نجد أن الدستور البلجيكى نص فى المادة ٤٠ على حق كل مجلس فى التحقيق .

ونص القانون الصادر فى ٣ مايو سنة ١٨٨٠ على أن لكل مجلس أن يستعمل هذا الحق بنفسه أو أن يختار لجنة لذلك .

ونصت المادتان ٤ ، ١١ من هذا القانون على منح لجان التحقيق السلطة والاختصاصات الممنوحة لقاضى التحقيق .

أما فى انجلترا فقد سارت التقاليد منذ عهد الملك جورج الثالث على منح لجان التحقيق سلطة غير محدوده .

ويقول « هالام » Hallam فى كتابه « تاريخ انجلترا » صفحة ١٤٣ من الجزء الثانى — ان هذا الحق بدأ منذ سنة ١٦٨٩ — وأن لجان التحقيق كانت تستدعى الشهود وتسألهم بعد أن يقسموا اليمين — وكان الوزراء دائمو الاحتجاج على هذا العمل لما ينطوى عليه من اعتداء على خصائص الحكومة ولتدخل هذه اللجان فى أعمال موظفى التاج البريطانى .

وقد يتساءل البعض هل يجوز تأليف لجان برلمانية لمراقبة عمل من أعمال الحكومة ؟

فى فرنسا يجوز ذلك وتسمى هذه اللجان Commissions de contrôle et de surveillance .

فلكل مجلس أن يؤلف لجنة لمراقبة عمل معين أو تنفيذ مشروع خاص يقوم به رجال الحكومة .

وقد يكون فى هذه المراقبة بعض التدخل فى أعمال رجال السلطة التنفيذية مما قد يسبب شل العمل وتعطيله لذلك يجب الاتفاق بادى ذى بدء بين الحكومة والمجلس على مدى عمل لجنة المراقبة .

وفى اعتقادى أن الدستور المصرى لا يمنع من تأليف مثل هذه اللجان .

مادة ١٠٩ — لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء في المجلسين

مادة ١١٠ — لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه الا باذن المجلس التابع له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادئ العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — أقترح النص على حقوق وامتيازات أعضاء المجلسين من حيث عدم جواز مؤاخذتهم على ما يبدونه من الأفكار والآراء بالمجلس وعدم جواز القبض على أحدهم أو اتخاذ اجراءات جنائية ضده الا بتصريح المجلس التابع هو له .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٤ سبتمبر سنة ١٩٢٦ :

رأى رئيس المجلس أنه لا يجوز للأفراد ارسال تلغراف احتجاج أو استنكار لعمل أتاه المجلس لأن نص المادة ١٠٩ يمنع

المواد (١٠٩) و(١١٠) يقابهما:

- المواد ١٣، ١٤ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٠
- والمواد ٤٤، ٤٥ من دستور بلجيكا
- والمواد ٣٧، ٥٤، ٥١ من دستور ايطاليا
- والمادة ٣٥ من دستور بروسيا
- والمواد ٢٣، ٢٤، ٢٥ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٥٦ من دستور الدانمرك
- والمادة ٤٩ من دستور استونيا

ضمانا لاستقلال عضو البرلمان فى عمله وحماية له من أنواع التهديد والتنكيل التى يقوم بهـا الأفراد أو توجهها اليه الحكومة نص الدستور فى المادة ١٠٩ على عدم جواز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدونه من الأفكار والآراء فى المجلسين كما حمى العضو من اتخاذ اجراءات جنائية نحوه أثناء دور الانعقاد (مادة ١١٠).

وقد أراد الدستور بذلك أن يكفل حسن أداء الأعضاء لمهمتهم لبعدهم عن كل مؤثر يؤثر فى عقيدتهم أو يحول بينهم وبين الحضور إلى مجلسهم .

والحصانة اجراء استثنائى اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداء السلطات الأخرى وطغيانها . وهى وان كانت فى ظاهرها تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد إلا أن عدم المسـاواة هنا لم يقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة سلطة الأمة ولحفظ كيان التمثيل النيابى وصيانته ضد كل اعتداء .

وهذا الضمان لأهميته وبعد أثره قد نصت عليه كل الدساتير الحديثة . وعرفته مصر منذ سنة ١٨٦٦ إذ نصت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب فى المادة ٥٣ على أنه « فى مدة افتتاح مجلس الشورى وفى الأيام المحددة له لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه ـــ

ذلك . ووافقه المجلس على هذا الرأى .	اللجنة العامة لوضع الدستور: صفحة ٥٧ من مجموعة المحاضر معالى الرئيس — ليتل القرار الستون .

= من الوجوه إلا إذا كان لا سمح الله حصل من أحدهم — مادة قتل — فطبعا لا يعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسبا فى مادة ١٣ من اللائحة الأساسية » .

كذلك نصت المادة الرابعة من لائحة مجلس النواب الصادرة فى سنة ١٨٨٢ على أنه « لا يجوز التعرض للنواب بوجه ما وإذا وقع من أحدهم جناية أو جنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه إلا بمقتضى اذن من المجلس » .

كيف يقدم طلب الاذن باتخاذ الاجراءات الجنائية إلى المجلس التابع له العضو ؟

طلب الاذن إما أن تقدمه النيابة أو أحد الأفراد .

فاذا قدمته النيابة فان ذلك يكون بخطاب من وزير الحقانيــة لرئيس المجلس وقد جرت العادة أن تكون بالصيغة التالية وأن يتولى تقديمه وزير الحقانية وليس لموظف من مرؤوسيه مهما علا مقامه أن يتولى هذا الأمر بنفسه .

« حضرة صاحب . . . . رئيس مجلس الشيوخ

نتشرف بأن نرسل مع هذا قضية (المخالفة أو الجنحة أو الجناية) رقم . . . سنة . . . . بندر أسيوط — مثلا — المنسوبة لسعادة العضو المحترم . . . . . . عضو مجلس الشيوخ لارتكابه . . . . . ونرجو التفضل بعرض الأمر على المجلس لاستئذانه فى رفع الحصانة البرلمانية عن حضرة الشيخ المحترم تمهيداً للسير فى الاجراءات القانونية . وزير الحقانية

. . . . . .

من هذا يظهر أن الاجراءات القانونية لا يمكن أن تبدأ قبل العضو إلا بعد رفع الحصانة عنه — فلا يجوز اعلان العضو إلا بعد استئذان مجلسه — إذ أن مجرد الاعلان يعتبر ضمن الاجراءات المشار اليها فى المـادة ١١٠ والتى لا يجوز أن تبدأ إلا بعد استئذان المجلس (مجلس الشيوخ جلسة ٢٧ يناير ســنة ١٩٣٧) فلا يجوز اعلان العضو ولا استجوابه ولا اصدار أمر لاحضاره ولا تفتيش منزله ولا ملابسه ولا مراقبة رسائله .

(راجع مختصر جارو — تحقيق جنايات صفحة ٥٦٢ — وديجى جزء رابع صفحة ٢١٨) .

ويظهر كذلك من صيغة الخطاب سابق الذكر أن العـادة قد جرت على أن تودع الحـكومة بين يدى المجلس ملفات القضايا التى تطلب من أجلها رفع الحصانة .

وقد يتساءل البعض عن مدى سلطة المجلس فى فحص ملفات هذه القضايا ؟

للاجابة على ذلك نقول إن مهمة المجلس عند النظر فى طلبات رفع الحصانة — بوجه عام — هى مهمة سياسية أكثر منها قضائية فقد جرت العادة أن يحيل المجلس طلب رفع الحصانة على أحد لجانه (لجنة الحقانية) لبحثه وتقديم تقرير عنه — ومهمة هذه اللجنة تنحصر فى أمرين : (١) بحث جدية الطلب . (٢) وتقدير أهميته . فمتى تأكدت أن الباعث على اتخـاذ الاجراءات الجنائية بعيد عن الرغبة فى الـكيد للعضو والتشهير به أو محاولة انتزاعه من مقعده بالمجلس تعين عليها قبول الطلب — كذلك يتعين عليها القبول اذا كانت التهمة من الخطورة بحيث تبرر رفع الحصانة — أما اذا اتضح لها أن التهمة من التفاهة وعدم الأهمية بحيث لا ينتج عن تأجيل اتخاذ الاجراءات الى وقت العطلة أى ضرر فانها ترفض الطلب .

فليست مهمة اللجنة أو المجلس اذن أن يتحقق من ثبوت التهمة أو توافر أركانها وبالتالى فلا يملك المجلس أن يقوم بتحقيق قضائى مع طالبي رفع الحصانة . أو مع المتهمين والا كان معتديا على اختصاص السلطة القضائية .

وقد قرر مجلس النواب بجلسة ٧ فبراير سنة ١٩٢٧ المبادىء الآتية :—

(١) ليس للمجلس أن يفصل فى موضوع التهمة أو يتعرض له اذ أن هذا العمل يتنافى مع مبدأ فصل السلطات ، هذا فضلا عما قد يحدثه قرار يتعرض للموضوع من التأثير فى العدالة سواء أكان لمصلحة العضو أو ضده . =

تلى وهذا نصه :	وقرر المجلس فى
« لا يجوز مؤاخذة أعضاء المجلسين على ما يبدونه من افكار والآراء بالمجلس . ولا يجوز اتخاذ اجراءات جنائية ضد أحدهم أو القبض عليه الا بتصريح المجلس التابع هو له » .	٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ : أنه يجب على النيابة استئذان المجلس فى الاستمرار فى

= (٢) لا يصح أن يسلم المجلس باتخاذ الاجراءات أو الاستمرار فيها فى الأحوال الآتية أو ما عاثلها : —

(أ) متى كان اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد العضو مسببا لوقوع اضطرابات أو معطلا لأعمال المجلس .

(ب) متى كانت الاجراءات المطلوب التصريح بها أو الاستمرار فيها كيدية أو تعسفية تمليها روح الحزبية .

(ج) متى ظهر أن الغرض من الأجراءات هو التأثير فى العضو لتعطيل عمله النيابى سواء لمنعه من التصويت أو لحرمانه من الاشتراك فى المناقشة فى موضوع ما بكامل الحرية والطمأنينة .

(د) متى كان ظاهراً بالبداهة أن الدعوى على غير أساس كأن سقط الحق فى اقامتها بمضى المدة أوسبق الفصل فيها أو شملها العفو.

على هذا كان الحال فى فرنسا أيضا حتى سنة ١٩٢١ فقد كان من المسلم به أن عمل المجلس هو التثبت من جدية وأهميته وبعده عن الأغراض السياسية . ولكن حدث فى ١٢ أبريل سنة ١٩٢١ أن قدم المسيو بارتلمى تقريرا لمجلس النواب أتى فيه على نظرية تخالف كل المخالفة القاعدة التى كانت متبعة فقال انه لا يكفى لاجابة طلب رفع الحصانة أن يكون الطلب جدى بعيد عن الأغراض السياسية ولكن يجب فوق ذلك أن يكون الدافع الى هذا الطلب على جانب عظيم من الأهمية كأن تتطلب المصلحة العامة بيان هذا الحادث — لأن رفض الطلب سوف لا يترتب عليه الا تأخير اتخاذ الاجراءات بضعة شهور — أى الى انتهاء الدورة .

وعارضه فى هذا الرأى ديجى قائلا ان النص الذى يمنح الأعضاء الحصانة يقرر قاعدة استثنائية لا يجب التوسع فى تفسيرها — وأنه باتباع رأى المسيو بارتلمى سوف يكون من العسير اجابة طلب رفع حصانة لأنه من النادر أن تتحقق تلك الشروط لقبول الطلب . وفى اعتقاده أنه يكفى لقبول الطلب أن يكون جدى وقانونى وغير منطوى على غرض سياسى . (ديجى جزء رابع صفحة ٢٢٢) .

ولما كان اختصاص المجلس ينحصر فى بحث جدية الطلب وأهميته فان قبوله رفع الحصانة لا يعنى ثبوت التهمة كما أن رفضه رفعها لا يعنى عدم ثبوتها .

ذكرنا أن طلب رفع الحصانة اما أن تقدمه النيابة العمومية أو يقدمه أحد الأفراد . فاذا قدمه أحد الأفراد وجب عليه أن يقيم الدليل على أنه رفع دعوى الجنحة المباشرة أمام القضاء وأنه منع من مواصلة دعواه بسبب الحصانة البرلمانية المتمتع بها العضو (راجع ديجى جزء رابع صفحة ٢١٩) .

وفى اعتقادى أن المجلس أيضا حق تقدير جدية هذه الدعوى وأهميتها — اذ قد يلجأ أحد الأفراد لرفع دعوى مباشرة للكيد بالعضو والتنكيل به . والقول بغير ذلك يترتب عليه تفضيل طلب رفع الحصانة المقدم من فرد من الأفراد عن الطلب المقدم من النيابة العمومية .

وقد يلجأ الأفراد بشكواهم الى النيابة العمومية وفى هذه الحالة لا يحق لهم ان يطلبوا رفع الحصانة اذ أن هذا الحق ينتقل الى النيابة.

ما هى الجرائم التى يجوز من أجلها طلب رفع الحصانة ؟

ان عبارة « اجراءات جنائية » الواردة بالمادة ١١٠ من الدستور عبارة عامة لا شك أنها تشمل كل اجراء جنائى سواء كان خاصا بمخالفة أم جنحة أم جناية بعكس الحال فى فرنسا فان نص المادة ١٤ من القانون الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ قصر وجوب طلب رفع الحصانة على الجنح والجنايات وأغفل المخالفات لتفاهتها . كذلك فعل الدستور المصرى الصادر فى سنة ١٩٣٠ .

وقد نص الدستور على استثناء حالة التلبس وذلك لانعدام حكمة الاستثناء فى هذه الحالة ومحافظة على الشعور العام من ترك مجرم مطلق السراح يذهب ويجىء كما يريد لأنه عضو فى البرلمان (راجع اسمن جزء ثانى صفحة ٣٨٩)

ويرى ديجى Duguit أن الحصانة البرلمانية تنعدم كلية فى حالة التلبس ويعود عضو البرلمان فردا عاديا يمكن القبض عليه ومحاكمته ولا محل مطلقا لاستئذان مجلسه — وليس للمجلس أن يطلب ايقاف الاجراءات أو تعطيلها وذلك لأن حالة التلبس اعتداء كبير على حقوق الأفراد ولأن الحصانة اجراء استثنائى لا يجوز التوسع فيه . (ديجى جزء رابع صفحة ٢١٦) . =

الاجراءات الجنائية التي تتخذ ضد العضو عن جريمة تقع منه قبل دور الانعقاد ولم تتم فيها الاجراءات قبل الاجتماع — كما أنه يتعين

وافقت الهيئة عليه كما هو .

وفى صفحة ١٣٩ تليت المادتين التاليتين

مادة ٢٠ — لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين .

= وعندى أن هذا الرأى واجب الاتباع فى مصر خصوصا وأن حكم الدستور المصرى — فى المادة ١١٠ — عام كحكم الدستور الفرنسى فى المادة ١٤ .

ولما كانت الحصانة لم تقرر الا لمصلحة النظام النيابى فانه لا يمكن للعضو أن يتنازل عنها من غير اذن المجلس كما أن له أن يتمسك بها أمام سلطات التحقيق والمحاكمة فى أية حالة كانت عليها الاجراءات الجنائية — حتى أمام محكمة النقض والابرام لأول مرة — واذا رفعت الدعوى للمحكمة وجب عليها من تلقاء نفسها وبالرغم من قبول العضو للمحاكمة أن تحكم بعدم قبولها حتى يصرح المجلس بالسير فى الاجراءات .

ويجب أن يلاحظ أن قرار رفع الحصانة قاصر على التهمة التى من أجلها رفعت الحصانة فاذا وجهت الى العضو بعد صدور القرار تهما أخرى وجب الحصول على اذن جديد من المجلس . كما أن أثر هذا القرار لا يمس مطلقا سائر حقوق العضو وامتيازاته .

وقد يتساءل البعض — من الذى يتمتع بالحصانة — ومتى تبدأ هذه الحصانة ومتى تنتهى ؟

يتمتع بهذه الحصانة كل عضو انتخب أو عين فى البرلمان بمجرد ابتداء الدور وحتى قبل أن يحقق المجلس صحة نيابته أو يعلن رفض الطعن ان كان مطعوناً فى صحة انتخابه .

وتشمل الحصانة كل مدة دور الانعقاد سواء كان عاديا أو غير عادى — وتستمر حتى ولو تأجلت جلسات المجلس سواء كان هذا التأجيل بأمر الملك — مادة ٣٩ دستور — أو بقرار من المجلس .

وفى هذا المعنى يقول الاستاذ ديجى (جزء رابع صفحة ٢١٤) :

L'inviolabilite n'existe que pendant la session, elle commence avec la session et finit avec elle. Les ajournements que les chambres s'octroient à elles-memes n'interrompent pas la session et, par consequent, ne suspendent point l'inviolabilité.

ويقول أنه لا يمكن اعتبار دور الانعقاد منتهيا الا بتلاوة مرسوم الفض بالمجلسين .

وما دامت الحصانة قاصرة على مدة الانعقاد فيجوز القبض واتخاذ الاجراءات قبل بدء الانعقاد أو فيما بين الدورين .

وهنا يصح أن نتساءل عن تأثير ابتداء الدور على الاجراءات التى بدأت ضد عضو قبل انعقاد الدور ؟

أتستمر من غير قيد ولا شرط ومن غير حاجة لاذن ؟

أم توقف بمجرد افتتاح الدور ويفرج عن العضو ولا تستأنف الا بعد اذن المجلس ؟

أم يتوقف الاستمرار وعدمه على رغبة المجلس ؟

قد تبدأ الاجراءات الجنائية ضد عضو من الاعضاء فى زمن العطلة وهذه الاجراءات اما أن تتم نهائيا قبل افتتاح الدورة كأن تحقق النيابة مع العضو وتقبض عليه وتقدمه للمحاكمة ويحكم عليه وينفذ فيه الحكم كل ذلك قبل ابتداء الدورة وفى هذه الحالة لا يكون للعضوية أى أثر فى الاجراءات .

وقد يبدأ التحقيق ويقبض على العضو ويقدم للمحاكمة وتصدر حكمها ثم تبدأ الدورة قبل تنفيذ الحكم — وفى هذه الحالة كذلك لا يمكن أن يكون للحصانة أثر فى ايقاف أو الغاء حكم قد أصدره القضاء المختص — فلا يمكن للمجلس أن يتعرض لحكم صدر على عضو بالسجن أو الحبس (ديجى جزء رابع صفحة ٢٢٩) .

وقد يبدأ التحقيق ويقبض على العضو ثم تبدأ الدورة قبل تقديمه للمحاكمة فماذا يكون الحكم ؟

هل تستمر النيابة فى اجراءاتها وتقدمه للمحاكمة أم تستأذن المجلس قبل ذلك — أم يفرج عن العضو مباشرة وتقف الاجراءات حتى يأذن المجلس بعودتها ؟

ثم تليت المادة الحادية والعشرون وهذا نصها :

لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

فى حالة الاستئذان أن ترسل النيابة أوراق الدعوى لكى يتمكن المجلس من الاطلاع عليها لابداء رأيه فيها كما هو الشأن فى التهم

= ثار الخلاف فى مصر حول الجواب على هذا السؤال .

فمن رأى البعض : أن نص المادة ١١٠ من الدستور يسمح بالقول بوجود الحصانة وقيامها وأنه يجب الافراج فورا وايقاف الاجراءات بمجرد انعقاد الدور وأنه يجب على ذى الشأن (النيابة العمومية أو المدعى اذا كانت الجنحة مباشرة) أن يستأذن المجلس فى اتخاذ الاجراءات .

والبعض الآخر يرى أن القبض والاجراءات يستمران حتى يتدخل المجلس فيأمر بالايقاف أو الافراج .

وأدلة الفريقان تتفق فى أنه لايستطيع أحد الجزم بان عبارة « لا يجوز اتخاذ اجراءات جنائية » تقصر الأمرحتما على البدء فى اتخاذ اجراءات لأن عبارة الألفاظ لا تسمح بهذا الجزم . وأن الاجراءات الجنائية المستمر فيها والتى لم تكن قد اتخذت من قبل لا تخرج عن كونها « اجراءات جنائية » وما دامت الاجراءات الجنائية لم تنته مع المتهم فلا زالت تتخذ معه اجراءات جنائيـة لأنه فى كل مرحلة تتخذ الاجراءات وأن حكمة النص — على فرض قصوره — تقضى أن يتفرغ نواب البلاد للقيام بواجبهم نحوها مدة دور الانعقاد وأن لا يمنعوا من ذلك باية وسيلة بغير موجب وأن السماح باستمرار اجراءات اتخذت قبل الانعقاد يتناقض مع الغرض من الحصانة النيابية وحكمة تشريعها .

ويردون على حجة عدم وجود نص مقابل للفقرة الثانية من المادة ١٤ من دستور فرنسا انه لم يثبت اقتباس نص المادة ١١٠ عن الدستور الفرنسى وانه عند ما كان نص الدستور مماثلا لنصنا الحالى كان يفسره القضاء ومجلس النواب بالمعنى الذى يقولون به رغم خلوه من النص على حق المجلس فى ايقاف الاجراءات .

وهناك فريق ثالث يقول بان نص المادة ١١٠ من الدستور لا يسمح مطلقا بتناول الاجراءات السابقة على دور الانعقاد والتى تتخذ خلاله والا لما كان هناك مسوغ لوضع عبارة « أثناء دور الانعقاد » .

وأن الدساتير الأجنبية التى نقل عنها واضعو الدستور دستور سنة ١٩٢٣ تضمنت فقرة لم يتضمنها الدستور المصرى وهى « ويجوز لأى المجلسين أن يقرر ايقاف الاجراءات المتخذة نحو عضو من أعضائه والافراج عنه مدة دور الانعقاد كله » .

وقد وردت هاتان الفقرتان بالمادة ٤٥ من دستور بلجيكا والمادة ١٤ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ — مع أن هاتين المادتين قد ورد بالفقرة الأولى لكل منهما الحكم الوارد بالمادة ١١٠ من الدستور المصرى .

وهذا دليل على أن الحقان مختلفين تماما طبيعة وحكما ولو أن هذا الحق الأخير كان من طبقة الحق الأول لصح القول بأن سكوت الشارع عنه لا يمنع من استنتاجه وأن نص المادة ١١٠ يقتضيه ويوجبه . ولو كان الحق الأول يقتضى هذا الحق الأخير لما استدعى تقرير هذا ضرورة وضع نص خاص فى هذين الدستورين .

وقد يبدأ التحقيق ويقدم العضو للمحاكمة — دون أن يقبض عليه — ثم تبدأ الدورة فماذا يكون الحكم ؟

فى اعتقادى أن للمحكمة أن تفصل فى الدعوى دون استئذان المجلس ودون ايقاف الاجراءات لأنه لا يمكن أن تنزع من المحكمة قضية تعلق بها قضاؤها تعلقا صحيحا قبل الدور .

أما اذا كان التحقيق قد بدأ ولم يقبض على العضو ولم يقدم للمحاكمة فمن رأيى أن نص المادة ١١٠ لا يمنع من استمرار الاجراءات رغم ابتداء الدور فى حين أنه لا يجيز القبض عليه بعد ابتدائه ويجب فى هذه الحالة استئذان المجلس قبل القبض — اذ أن هذا النص يسمح بالتفريق فى الحكم بين الاجراءات وبين القبض فان طبيعة الاجراءات تحتمل الاستمرار أما القبض فهو عمل يصبح لخطورته اعتباره مستقلا عن الاجراءات ومنفصلا عنها وهذا ما قصد واضعو الدستور بافراده بالذكر . =

التى توجه للاعضاء بعد الانعقاد .

نظر مجلس النواب بجلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦ فى تقرير لجنة الحقانية الذى تضمن عدم جواز تعرض المجلس لايقاف اجراءات اتخذت فى العطلة .

(راجع نص التقرير صفحة ٦٦ من الجزء الثانى من هذا الكتاب) .

سعادة حافظ حسن باشا — لم لا يقال التلبس بالجريمة ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا اصطلاح وضع فى قانون تحقيق الجنايات من سنة ١٨٨٣ للدلالة على التلبس بالجريمة سواء كانت جناية أو جنحة موافقة عامه .

= ولكن حدث فى ديسمبر سنة ١٩٢٦ ان صرح وزير الحقانية بمجلس النواب التصريح التالى بمناسبة بحث المجلس لرفع حصانة عن أحد الأعضاء « . . . على أن الحكومة تشارك المجلس رأيه فيما يختص بالاستئذان فى الاستمرار فى الاجراءات التى اتخذت ضد أحد أعضائه قبل دور الانعقاد واستمرت بعده . ولذلك فهى ستعمل على تنفيذ رغبة المجلس وتعتبرها سابقة دستورية من السوابق التى تعتبر تفسيرا للدستور » .

= ويمكننا أن نقيس حالة الاجراءات التى تتخذ ضد شخص قبل انتخابه عضوا فى البرلمان على حالة الاجراءات التى تتخذ ضد العضو فى زمن العطلة .

ونص الدستور فى المادة ١٠٩ على عدم مسؤولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يبدونه من الآراء فى المجلس وهذا مبدأ من أقدس المبادىء الدستورية فانه اذا أجيز لسلطة من السلطات مؤاخذة النائب بسبب أفكاره وآرائه حد ذلك من حريته واستقلاله وحال بينه وبين ادائه لواجباته على الوجه الذى يرتضيه ضميره .

ونظرا لأهمية هذا الحق فقد نصت عليه كل الدساتير فى الدول البرلمانية وعرف فى انجلترا منذ سنة ١٦٨٨ (Bill of Rights) وعرف فى فرنسا منذ سنة ١٧٨٩ ثم نص عليه بعد ذلك فى دستور سنة ١٨٧٥ . والمتعارف عليه أن هذا الحق لا يشمل فقط أقوال العضو داخل البرلمان بل أنه يشمل أيضا أقواله داخل اللجان وتقاريره التى يكتبها وكذلك أقواله التى يبديها خارج المجلس بمناسبة قيامه بعمل برلمانى (راجع ديجى جزء رابع صفحة ٢٠٧) .

ولكن عدم المسؤولية لا يشمل بطبيعة الحال مقالا يكتبه عضو البرلمان فى احدى الصحف طعنا فى جماعة أو أحد الأفراد ولا آرائه التى يبديها فى اجتماعات حزبية أو انتخابية كذلك لا يمكننا أن نعتبر الجرائم التى يرتكبها العضو داخل البرلمان كاعتدائه بالضرب أو اطلاقه عيارا ناريا على أحد زملائه — من الأعمال التى تشملها عدم مسؤوليته لأن النص قصر عدم المسؤولية على الأفكار والآراء .

ويلاحظ أن عدم مسؤولية العضو لا يقتصر على مدة الدورة ولا تزول بزوال صفة العضوية بمعنى أن ما يبديه العضو من الآراء والأفكار أثناء قيامه بعمل فى حدود نيابته لا يمكن أن يسأل عنه فى زمن العطلة أو بعد زوال صفة العضوية عنه بالاستقالة أو بانتهاء الفصل التشريعى أو بحل المجلس .

وبالرجوع الى دستور سنة ١٩٣٠ نجد أنه قد أجاز مؤاخذة الأعضاء عما يقع منهم فى المجلسين من القذف فى الحياة العائلية أو الخاصة لأى شخص كان أو من العيب فى ذات الملك أو فى أعضاء الأسرة المالكة — وعللت المذكرة التفسيرية هذا التعديل بقولها « ومما يرى تعديله أخذا عن بعض الدساتير ، المادة ١٠٩ لاجازة مؤاخذة عضو البرلمان عند القذف فى المجلسين فى الحياة العائلية أو الحياة الشخصية أو عند العيب فى ذات الملك أو فى أعضاء الأسرة المالكة والمادة ١١٠ لاخراج المخالفات من حكم الاستئذان » .

مادة ١١١ — لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

الأعمال التحضيرية : | التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر

سعادة قليني فهمي باشا — أقترح النص على أنه لا يجوز أن يمنح أعضاء المجلسين رتبا ولا نياشين مدة العضوية ولا بعدها بسنة .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح .

فتقرر بالاجماع قبول هذا الاقتراح .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة :

« لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا نياشين أثناء مدة العضوية ولا بعد دور الانعقاد بسنة » .

وفى صفحة ٧٣ من مجموعة المحاضر ثارت المناقشة الآتية :

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — بقيت مسألة الرتب — يرى كثير من

(المادة ١١١) حرّم الدستور منح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم مع استثناء الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان — كالوزراء والوكلاء البرلمانيين — كما أستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

وقد علق الأستاذان وايت ابراهيم ووحيد رأفت على هذا الحرمان بالعبارة الآتية « ولكن يمكن بسهولة تحوير هذا النص ، فبدلا من أن تمنح الرتب والنياشين لأعضاء البرلمان أنفسهم تعطى — بناء على توصيتهم — لأقاربهم وأصهارهم والمحسوبين عليهم وهناك وسيلة أخرى فان الحكومة لا يجوز لها أن تعطى رتبة أو نيشانا لعضو البرلمان لكنها تستطيع أن تعينه فى وظيفة حكومية (على أن يتخلى حينئذ عن العضوية لعدم امكان الجمع بينها وبين الوظيفة) ومن بين أعضاء البرلمان من يفضل مرحبا الوظيفة الحكومية الثابته ذات الرتب الحسن والمعاش المضمون على عضوية برلمانية مرعزعة . الواقع انه مهما كان حرص الدستور ، فالحكومات لا تنقصها الوسائل للتأثير فى أعضاء البرلمان إذا أرادت ، وان تعذر القضاء على هذه الوسائل جميعا فيحسن على الأقل استئصال ما يمكن استئصاله »

بل لقد رأت لجنة وضع المبادىء العامة — زيادة فى الاحتياط — أن تقترح عدم منح الأعضاء رتبا ولا نياشين حتى بعد العضوية لمدة سنة .

وحكمة استثناء الوزارة هى أن الوزارة فى الحكومات البرلمانية ليست فى الواقع وظيفة حكومية ولكنها المظهر التنفيذى لأغلبية آراء المجالس التشريعية . وليس هناك محل للخوف من أن تتأثر حريات أعضائها بمراكزهم الحكومية .

الناس فى الخارج أن حرمان الأعضاء فى المجالس النيابية من الرتب وعناوين الشرف غير ظاهر .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ظاهر جدا .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — اذا صح أن يقرر نوابنا وهم فى مقدمة الخادمين لوطنهم الموافقة على أن تمنح الحكومة رتبة أو نيشانا لمن يخدم وطنه فهل ترون أن يحرم من يقرر هذا المبدأ من مثل المكافأة التى يقبلها سواء .

حضرة توفيق دوس بك — يحرم منها لأنها محل شبهة . أن للأعضاء رقابة على الحكومة ولهم تقرير الثقة بها فلا يجوز أن يترك للحكومة أن تستهويهم . قد يصح أن يكون هناك محل لمنح رتبة لعضو البرلمان اذا هو ندب فى مركز خاص كأن يكون العضو افنديا ويصير وزيرا أو سفيرا فهنا يصح أن يمنح رتبة بالاستثناء .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ولا هذا الاستثناء .

حضرة محمد على بك — الانتقادات التى قيلت فى الخارج لم تكن خاصة بالاعضاء . وانما فرض تكليف عضو البرلمان بمهمة سياسية خطيرة كالمهمة التى قام بها فرنكلان بويون . فلو أن الحكومة أرادت مكافأة هذا العضو فهل يحرم من رتبة أو نيشان — ان عضو البرلمان السفير قد يمنح رتبا من الحكومات الأجنبية فمن الاغراق فى التطور حرمانه من رتب بلاده .

حضرة محمود أبو النصر بك — الأصل الحرمان والعطاء استثنائى .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نحن شرقيون تستهوينا الرتب والنياشين ، لذلك أرى اصلاحا لهذا النقص أن لا تمنح الرتب والنياشين لنائب أو عين منصب سياسى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المراد أن لا يكون للحكومة تأثير على النائب من طريق الرتبة أو النيشان مخافة التأثير فى رأيه ، لكن هذا المحظور لا محل له مع الذين يعينون فى مناصب سياسية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ولا مع المدرسين فى مدارس عالية

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لذلك أقترح أن يستثنى من النص الخاص

بالرتب والنياشين النواب الذين يتقلدون مناصب فى الحكومة لا يترتب عليها حرمانهم من عضوية البرلمان .

معالى الرئيس — ما رأى الهيئة فى ذلك .

موافقة بالأغلبية

وفى صفحة ١٣٩ من مجموعة المحاضر

ليت المادة الثانية والعشرون وهذا نصها :

لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ، ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

فقررت الهيئة بالاجماع الموافقة عليها

مادة ١١٣ — لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان الا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — فيما عدا أحوال السقوط المبينة فى قانون الانتخاب لا يجوز فصل أحد من عضوية أى المجلسين الا بمقتضى مرسوم ملكى بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه .

(موافقة عامة) .

(المادة ١١٢) لضمان حرية الأعضاء أيضا رأت لجنة وضع المبادىء العامة أن ينص فى الدستور على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية أى المجلسين إلا بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له باغلبية ثلاثة أرباع أعضائه . حتى يتفادى بقدر الامكان تحكم الأغلبية فى الأقلية .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر

تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة .

(فيما عدا أحوال السقوط المبينة بقانون الانتخاب لا يجوز فصل أحد من عضوية أحد المجلسين الا بمقتضى مرسوم ملكى بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه .

وفى صفحة ١٣٩ من مجموعة المحاضر

تليت المادة الآتية :

(لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان الا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء) .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هل يراد بعبارة (بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء) الحاضرون أو جميع أعضاء المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المقصود جميع أعضاء المجلس .

موافقة على المادة مع اضافة كلمة جميع فى آخرها فصارت بأغلبية ثلاثة أرباع جميع الأعضاء .

مادة ١١٣ — اذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل . ولا تدوم نيابة العضو الجديد الا الى نهاية مدة سلفه .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٦ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — اذا خلا محل أحد الأعضاء لأى المجلسين يختار بدله فى ظرف ثلاثة اشهر على الاكثر بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب

الأحوال . ولا يدوم توكيل العضو الجديد الا الى نهاية توكيل سلفه .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٣ من مجموعة المحاضر

تلى النص الآتى .

« إذا خلا محل أحد الاعضاء فى أى المجلسين يختار بدله فى ظرف ثلاثة أشهر على الأكثر بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال ولا يدوم توكيل العضو الجديد الا الى نهاية مدة توكيل سلفه » .

حضرة الياس عوض بك — أرى أن لا ينتخب خلف للعضو اذا كان الباقى من مدة عضوية السلف ستة أشهر أو أقل .

حضرة محمد على بك — أرى أن يكون الانتخاب فى مدة شهرين لا ثلاثة لأننا قررنا عند حل مجلس النواب وجوب اتمام انتخاب المجلس الجديد بأكمله فى شهرين فلا محل لتأجيل انتخاب عضو واحد ثلاثة أشهر .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالأغلبية الموافقة على القرار مع جعل المدة شهرين بدل ثلاثة أشهر

وفى صفحة ١٨٩ من مجموعة المحاضر : أثار أحد الاعضاء المناقشة التاليه

حضرة على ماهر بك — ننتقل اذن الى المادة الخامسة والعشرين من فرع الأحكام العامة للمجلسين وأرى أنه يمكننا توسيع الميعاد فيها بتحوير فى الصيغة فأقترح أن تعدل على الوجه الآتى ، (اذا خلا محل أحد الأعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقاله أو غير ذلك من الاسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اعلان الخلو . ولا تدوم نيابة العضو الجديد الا الى نهاية مدة سلفة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا التعديل لا يحدد ميعادا ثابتا لجواز أن يتوانى وزير الداخلية فى اعلان الخلو فيبقى الكرسى شاغرا زمنا طويلا .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الذى أفهمه أن المجلس يجب أن يعلن وزير الداخلية بحصول الخلو فالميعاد يبتدىء من هذا التاريخ ولا يتصور وقوع اهمال من المجلس فى طلب سد ما يحدث فيه من الفراغ .

حضرة على ماهر بك — يمكنى اذن دفعا لاعتراض حضرة عبد العزيز

بك وأخذا بتفسير حضرة بدوى بك أن أعدل النص الذى اقترحته فبدلا من عبارة (فى مدى شهرين من يوم اعلان الخلو) أقول (فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرجو بقاء النص على حاله لأن أقل مايستفاد منه وجوب الأسراع فى سد المحل الخالى ولهذا النص مقابل فى قانون الجمعية التشريعية وله أشباه فى دساتير كثيرة ولذلك أطلب عدم تغييره .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الفترة التى تمضى بين الوفاة والعلم بهاليس لها ضابط وقد تتفاوت بحسب الظروف وبقاء المادة على حالها يترك ميعاد البدء فى عملية لانتخاب بلا ضابط فيجب أن نحدد نقطة يحسن البدء منها وهى التبليغ الرسمى الذى يرسله البرلمان إلى وزير الداخلية ولذلك أوافق على اقتراح حضرة ماهر بك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالاغلبية تعديل نص المادة الخامسة والعشرين من فرع الاحكام العامة للمجلسين على الوجه الآتى : (إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحل . ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا الى نهاية مدة سلفه) .

وفى صفحة ٢١٠ من مجموعة المحاضر

تليت المادة الآتية ونصها .

« تسقط العضوية اذا استقال العضو وقرر المجلس قبول الاستقالة » .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هل يراد بهذه المادة القول بأن العضوية جبرية .

حضرة على ماهر بك — العضوية جبرية ولكن للعضو أن يسترد استقالته ما دامت لم تقبل . وفائدة تعليق الاستقالة على القبول أن ذلك يحدد وقت انقطاع العضو عن المجلس .

معالى رفعت باشا — القانون الفرنساوى يقتصر على الاشارة الى أن المجلس هو الذى يجب أن ترفع اليه وحده الاستقالة فيرسل صورة منها الى

وزير الداخلية — ويمكننا أن ننقله هنا بدلا من هذه المادة .

معالى طلعت باشا — كثير جدا أن نشترط فى الاستقالة وجوب عرضها على المجلس وأخذ الاراء فيها — وماذا تكون الحال اذا رفض المجلس قبولها وأصر العضو على الاستقالة — أرجو أن لا تعرضوا المجلس لهذه الاهانة .

حضرة محمود أبو النصر بك — رأيى أن العضوية لا تسقط الا بعد أن يقرر المجلس قبول الاستقالة .

معالى رفعت باشا — جاء فى ديجى (Duguit) تعليقا على هذه المادة أن المجلس له أن يؤجل النظر فى قبول الاستقالة أو أن يرفضها ومتى قرر قبولها يعتبر العضو منفصلا فى الحال عن المجلس ويجب عليه الخروج من قاعته .

معالى طلعت باشا — واذا لم يقبل المجلس الاستقالة ولم يقبل العضو الاستمرار فى العمل فهل هناك سبيل لاكراهه عليه

حضرة محمود أبو النصر بك — يجب أن يلاحظ أيضا أننا اذا قررنا أن العضو يعتبر منفصلا بمجرد الاستقالة تكون قد أوجدنا للعضو وسيلة الهروب من قرار الفصل من العضوية عند ما يرتكب جريمة أو عملا شائنا يستدعى فصله — فقد يبادر فى هذه الحالة الى رفع استقالته الى المجلس تخلصا من النتائج الأخرى .

حضرة على ماهر بك — هذا سبب جديد يقتضى ابقاء النص على حاله .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن أقترح النص الآتى . (تسقط العضوية بالاستقالة وهى تقدم الى رئيس المجلس وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها) .

(موافقة عامة) .

مادة ١١٤ — تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوما السابقة لانتهاء مدة نيابته وفى حالة عدم امكان اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد الى حين الانتخابات المذكورة .

مادة ١١٥ — يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوما السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم الى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٥٢ من مجموعة المحاضر .

أثار أحد الأعضاء المناقشة التالية :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ما قولكم اذا طرأ ما يدعو لعقد مؤتمر من المجلسين أو لدعوة غير عادية فى الوقت الذى يجب فيه تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ أو فى الوقت الذى انقضت فيه مدة عضوية مجلس النواب . هل يبقى مجلس النواب القديم فى وظيفته الى أن يجتمع المجلس الجديد وكذا أعضاء مجلس الشيوخ هل يبقون فى كراسيهم الى أن يختار الأعضاء الجدد أو ماذا ترون ؟

حضرة الياس عوض بك — قبل انتهاء مدة مجلس النواب أو مدة نصف أعضاء مجلس الشيوخ بوقت كاف تبدأ الانتخابات الجديدة مع بقاء المجلسين إلى أن يتم الانتخاب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — مع موافقتى لما يقوله حضرة الياس عوض بك أقترح النص الآتى ليكون مادة فى باب أحكام المجلسين تأتى بعد المادة التاسعة : « مجلس النواب الذى تنتهى مدة نيابته يستمر فى وظيفته حتى

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ١٨ يونيه سنة ١٩٢٨ وجلسة ١٩ فبراير سنة ١٩٣٠ :

بحث المجلس موضوع تجديد نصف الأعضاء بالقرعة وقرر المبادىء الآتية :

(١) ان المجلس مستقل فى اختيار طريقة القرعة .

(٢) فصل الأعضاء المعينين عن المنتخبين .

(٣) اعتبر دوائر القطر وحدة ويعمل القرعة على نصفها .

(المادة ١١٥) راجع التعليق على المادة على المادة ٧٩ .

يجتمع المجلس الذى يخلفه ، وكذلك نصف أعضاء مجلس الشيوخ الذين تنتهى مدة نيابتهم » .

موافقة عامة على ذلك .

(راجع تقرير لجنة الحقانية صفحة ١٢٧ من الجزء الثانى) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قد يقال ان فى هذه المادة التى تقررت الآن محذورا وهو أنه فى وقت عطلة البرلمان قد يحصل انتخاب جديد فبحسب ظاهر النص يكون هناك نظريا مجلسان قائمان . وهذا المحذور غير وارد لأن النص موضوع للضرورة التى تقضى بوجود مجلس النواب مجتمعا فى الفترة التى تقع بين تمام انتخاب المجلس الجديد وبين اجتماعه فعلا والضرورات تقدر بقدرها . أما الصورة التى لا توجد فيها هذه الضرورة فلا شك أن المجلس الجديد يكون هو صاحب النيابة القانونية بمجرد انتخابه .

فصدقت الهيئة على هذا التفسير .

مادة ١١٦ — لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن يحيل الى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — بقى من اختصاص البرلمان النص على أن يكون للأفراد حق تقديم عرائض وأقترح أن يوضع نص عن ذلك وأن ينص على منع

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢١ يناير سنة ١٩٢٧ :

أوجب المجلس ذكر

للمادة (١١٦) تقابلها { المادة ٦ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٢ يوليه سنة ١٨٧٩
والمادة ٥٩ من دستور أيضا }

متى انعقد البرلمان وأخذ يباشر أعماله لم يكن لأحد غير أعضائه الكلام فيه حتى يمتنع بذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير فى آراء أعضائه — ولكن للافراد والهيئات حق تقديم العرائض لأى المجلسين Droit de petition .

وقد قرر مجلس الشيوخ بجلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٠ ان العرائض الخالية من الامضاءات ومن عناوين مقدميها لا يجوز الالتفات اليها فلا تنظرها اللجنة ولا تشير اليها فى تقريرها .

وفى جلسة ٢٠ يناير سنة ١٩٣٠ — ثارت مناقشة حول عريضة قدمها أحد الأفراد طالبا انشاء سكة زراعية — فرأى فريق من الأعضاء أن الدستور فى المادة ١٣٢ ، ١٣٣ قد اعتبر مجالس المديريات هيئة مستقلة ولم يجعل للسلطة التشريعية أى سلطان عليها ولما كان هذا العمل داخل فى اختصاصها فمن الواجب حفظ هذه العريضة — ولكن المجلس أخذ بالرأى العكسى وأحال العريضة لأن عمل اللجنة هو بحث العريضة من حيث الشكل ثم أحالتها على الجهة المختصة .

اسم مقدم العريضة فى التقرير الذى تقدمه لجنة الاقتراحات للمجلس .

مجلس النواب جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٤ :

رفض المجلس مثول وزير المعارف السابق بين يديه للدفاع عن خطته فى تعديل برامج التعليم .

الناس من مخاطبة البرلمان بأشخاصهم سواء كانوا أفرادا أو جماعات .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة :

يمنع الناس من مخاطبة البرلمان بأشخاصهم سواء كانوا أفرادا أو جماعات فتقرر ابقاؤها كما هى .

وفى صفحة ١٣٩ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الخامسة والعشرون فقررت الهيئة الموافقة عليها وهذا نصها :

لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه ولكل مجلس أن يحيل الى الوزراء ما يقدم له من العرائض . وعليهم اجابة المجلس الى ما يطلبه من الايضاح عما تتضمنه تلك العرائض .

مادة ١١٧ — *كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس . ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب رئيسه .*

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — كل مجلس له وحده حق المحافظة على النظام فى داخله وذلك بواسطة رئيسه ، ولا يجوز لأى قوة مسلحة الدخول فى أى المجلسين ولا الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله الا بناء على طلب رئيسه .

(موافقة عامة) .

(المادة ١١٧) نص الدستور المصرى فى المادة ١١٧ على أن كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس .

ونصت اللائحة فى المادة ١٠٣ على أن المحافظة على نظام المجلس من اختصاص الرئيس — كما نص فى المادة ٢٤ على أنه لا يجوز لأحد من الأعضاء أن يتكلم فى الجلسة الا بعد أن يأذن له الرئيس بالكلام .

وورد باللائحة نصوص أخرى متفرعة عن المبادىء سالفة الذكر .

ولما كان البرلمان المصرى لا زال حديث العهد قليل السوابق فى بيان مدى سلطة الرئيس فى المحافظة على هذا النظام الذى أولاه الدستور حق المحافظة عليه رأينا أن نرجع للسوابق فى فرنسا . ===

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر

تلى النص الآتى :

« كل مجلس له وحده حق المحافظة على النظام فى داخله وذلك بواسطة رئيسه ولا يجوز لأى قوة مسلحة الدخول بأى المجلسين ولا الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله الا بناء على طلبه » .

فوافقت عليه الهيئة .

= يعتبر الرئيس فى فرنسا هو المعبر عن رغبة المجلس . أو كما يقولون : La bouche de la chambre وعلى ذلك فهو صاحب الحق فى الكلام فى كل الأحوال مهما كانت الظروف ما دام قد بدا له من المصلحة أن يتكلم . ويحق له الكلام قبل قراءة الرسائل وقبل أن يتكلم الوزير وقبل أن تبدى الوزارة تصريحا — كل هذا لا يمكن أن يسبب تاجيل تدخل الرئيس وهذا المبدأ مسلم به فى فرنسا كما هو مسلم به فى انجلترا (أوجين بيير صفحة ١٢٩٠) .

Lorsqus le Président doit prendre la parole en séance, il est, suivant l'expression consacrés en Angleterse. "la bouche de la Chambre". Il lui appartient done de parler la premler en tout état de cause, s'il juge utils. Ni l'envoi d'un message, ni le discours d'un ministre, ni une déclaration du Gouvernement, ni le dépôt d'un projet de loi ne sauraient avoir pour conséquence d'obliger le Président d'une Assemblée à ajourner son intervention.

Il est manifeste que les libertés parlementaires sont essentiellement intéressées à ce que l'homme d'Etat chargé d'exprimer au sein même de la Chambre la pensée des représentants du pays puisse toujours choisir librement son heurs. (Eugène Pierre, Sup. p. 1290).

وجاء فى صفحة ١٠٥٣ من كتاب أوجين بيير

أن الرئيس وحده حق ادارة المناقشات وهو وحده الذى يمنح المتكلم حق الكلام وهو وحده الذى يملك حق مقاطعة المتكلم .

Le président seul dirige les débats, de même qu'il accords la parols, il a seul le droit d'interrompre l'orateur.

يضاف الى المبدأين السابقين المبدأ العام الآتى :

« للرئيس سلطة تفويضية فى تقديرما اذا كان حق العضو فى الكلام مرفوضا .

Le président a un pouvoir discorétionnaire pour apprécier si le droit de parole d'un membre est forclos.

يمكننا أن نبنى على هذه المبادىء الثلاث مختلف الحقوق والسلطات التى اكتسبها بالتقاليد رئيس المجلس فى فرنسا .

المبادىء :

(١) لا يكفى طلب الاذن بالكلام ولا تقييد السكرتير لاسم طالب الكلام بل يجب أن يأذن له الرئيس . وقد حدث فى مجلس النواب البلجيكى سنة ١٨٨١ أن قال الرئيس ان هذه القاعدة تطبق أيضا على الوزراء — وحدث مثل هذا فى فرنسا سنة ١٨٣٤ (أوجين بيير صفحة ١٠٣٧)

(٢) لا يجوز طلب الكلام فى موضوع انتهى المجلس من نظره وللرئيس أن يمنع الكلام فى موضوع اختفى من جدول الأعمال. (أوجين بيير صفحة ١٠٤٣)

Président Cambetta : " Je ne puis donner la parole sur un sujet qui a disparu de l'ordre du jonr " . (Eugène Pierre, P. 1043)

(٣) كما لا يمكن الكلام بعد أن يعلن الرئيس بدء أخذ الأصوات . (أوجين بيير صفحة ١٠٥٠)

=

وفى صفحة ١٣٩ تليت المادة السادسة والعشرون وهذا نصها .

لكل مجلس المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس . ولا يجوز قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله الا بطلب رئيسه .

=(٤) ومن حق الرئيس أن يمنع المتكلم من الكلام فى كل ما يمس الاحترام الواجب للدستور .

(أوجين بيير صفحة ١٠٥٥)

Il est dans le droit du Président d'interdire toute parole, toute manifestation contraire au respect dont la Constitution doit être entouré.

(Eugène Pierre, P. 1055)

(٥) كما أن عليه أن يمنع الكلام فى الشؤون الشخصية — وعليه أن يمنع العضو من مهاجمة زملائه الأعضاء .

(أوجين بيير صفحة ١٠٥٦)

(٦) كما أن على الرئيس أن يمنع المتكلم من الكلام فى ثروة شخص خارج المجلس أو أن يقرأ برقية خاصة بشخص خارج المجلس أو أن يتعرض لموضوع لم يعرض على المجلس بعد .

(أوجين بيير صفحة ١٠٥٧)

(٧) اذا أهان عضو لجنة من لجان المجلس فان للرئيس وحده حق الرد عليه وليس للجنة أن ترد . وعلى الرئيس أن يذكر العضو بعدم ذكر ما دار داخل اللجنة .

(٨) وعلى الرئيس أن يمنع العضو من توجيه الكلام لجماعة معينة من الأعضاء .

(٩) كما أن على الرئيس أن يمنع الكلام فيما يمس الأديان .

(١٠) وواجب على الرئيس أن يمنع العضو من الزج باسم رئيس الجمهورية فى مناقشاته ولا يجوز الكلام عن مسؤولية رئيس الجمهورية عن عمل من الأعمال ولا التعرض له من فوق منبر المجلس ما دامت توقيعات الوزراء ترفع عن كاهله كل مسؤولية . وقد صرح رئيس المجلس بهذه المناسبة بالتصريح الآتى :

« اذا حاول أحد الأعضاء أن يزج باسم رئيس الجمهورية فى المناقشة فانى سأمنعه » .

(أوجين بيير صفحة ١٠٥٤ و١٠٥٥)

(١١) بعد الانتهاء من اقرار مشروع يجب على الرئيس أن لا يسمح لأحد بالكلام حتى ولو أراد مجرد الاستفهام من الحكومة . واذا كان هذا الاستفسار هاما فعليه أن يصبه فى قالب سؤال . والمبدأ العام المتبع .

Le principe général est que nul ne peut obtenir la parole à propos d'un vote,

(Eugéne Pierre, P. 1061)

(١٢) على الرئيس أن يمنع التكلم فى الأحكام الصادرة من المحاكم أو فى الوثائق المعروضة على المحاكم .

ولا تجوز المناقشة فى أحكام صدرت من المحكمة العليا واذا حاول أحد الأعضاء التكلم فى هذا الموضوع فان على الرئيس أن يمنعه.

(أوجين بيير صفحة ١٠٥٨)

(١٣) على الرئيس بمجرد رغبته أن يأمر برفع أقوال تمس شعبا صديقا كما أن عليه أن يمنع التكلم من مناقشة أعمال داخلية لدولة أخرى.

(أوجين بيير الملحق صفحة ١٢٨٤)

(١٤) كما أن من واجب الرئيس أن يلفت نظر المتكلم لعدم اتهام وزير غير موجود اذ من العدل والأمانة أن لا تهاجم وزارة وهى لا تملك وسائل الدفاع .

(أوجين بيير ملحق صفحة ١٢٨٥) =

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن تبدأ المادة هكذا (كل مجلس له وحده المحافظة على النظام الخ) حتى لا يكون لغير المجلس أى مداخلة للمحافظة على النظام فيه .

(موافقة عامة) .

= ١٥ — وعلى الرئيس أن يمنع مهاجمة القضاء وكذلك أن يمنع قراءة وثائق متعلقة بقضايا لا زالت معروضة على المحاكم .

(أوجين بيير ملحق صفحة ١٢٨٦)

١٦ — اذا طلب عضو الكلام فى اللائحة أثناء تلاوة الرئيس فانه لا يمكن أن يجاب الى طلبه الا بعد انتهاء الرئيس من تلاوة خطابه

(أوجين بيير صفحة ٤٩٨)

١٧ — صاحب الاستجواب اذا انتهى من كلامه وترك المنبر فانه لا يملك العودة اليه متى شاء وعليه أن ينتظر دوره كباقى الأعضاء.

(أوجين بيير ملحق صفحة ١٢٧٠)

١٨ — أعمال اللجان لا يجوز طرحها على المجلس كما لا يجوز مهاجمة أعمال اللجان .

(أوجين بيير ملحق صفحة ١٢٨٠)

١٩ — اذا أراد الرئيس أن يشارك الأعضاء فى المناقشات فيجب عليه أن يتخلى عن كرسى الرئاسة حتى تنتهى المسألة موضوع المناقشة — وفى هذا المعنى قال الرئيس فلوكية « اذا استلزمتم من الرئيس الحياد فليس من حقكم أن تستلزموا فيه البكم فلا يشارك المجلس رغباته بحال من الأحوال .

ولكن الرئيس يمكنه أن يتكلم من كرسيه لشكر الأهالى لانتخابهم اياه أو لتحيتهم عند نهاية الدورة — أو حتى بعد قراءة مرسوم الفض — وكذلك يمكنه أن يتكلم من كرسيه اذا أراد أن يبعث الى الجيش بتحيات المجلس — وكذلك يمكنه أن يتكلم من كرسيه ليشرح للمجلس بعض أعمال المكتب أو ليدافع عن عمل المراقبين .

وكذلك له أن يتكلم مشاركا أحد البلدان فى حزنها لفقد أحد عظمائها أو لابلاغ المجلس نبأ وفاة مواطن عظيم أو لتأبين هذا المواطن.

(أوجين بيير صفحة ١٠٦٢)

حدث فى مجلس النواب (جلسة أول فبراير سنة ١٩٢٧) أن تناقش أعضاء المجلس فى اختصاص الرئيس بالنسبة لعرض أو عدم عرض ما يراه مخالفاً للدستور فقال أحد الأعضاء (دكتور أحمد ماهر) « الرئيس يمثل المجلس ولكنه يستمد سلطته منه والمجلس هو صاحب الرأى الأعلى والا أصبح رئيس مجلس النواب لا رقابة عليه » فرد الرئيس عليه « كلمة الدستور فوق كل كلمة وانى أتكلم باسم الدستور لأنى أعتبر نفسى واحد منكم . ان الدستور وديعة فى يدى يمكنى مادمت رئيسا للمجلس أن أسمح بمناقشة فى موضوع مخالف للدستور — فقال أحد الأعضاء — ان المجلس هو الذى يقرر دستورية المشروع أو مخالفته للدستور فيجب أن يطرح الموضوع على أو يحال الى لجنة الشؤون الدستورية .

وقال الدكتور ماهر « نحن لا نتنازع فى أن من حق الرئيس أن يوقف المناقشة اذا تعدت اختصاص المجلس . ولكن مما لا شك فيه أن للعضو الذى يعتقد أن الموضوع لم يخرج من اختصاص المجلس أن يحتكم الى المجلس ومن واجب الرئيس فى هذه الحالة أن يعرض الأمر على المجلس ليفصل فيه ويجب أن يخضع الجميع لما يقرره».

فرد الرئيس — لا أخالف حضرة العضو المحترم فى ذلك .

مادة ١١٨ — يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون .

التقاليد البرلمانية: **الاعمال التحضيرية**

مجلس النواب جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٢٤ : وافق المجلس على

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — يتناول كل عضو من أعضاء المجلسين مكافأة سنوية .

(موافقة عامة) .

المادة (١١٨) تقابلها { المادة ٧ من قانون فرنسا النظامى الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥
والمادة ٢٧ من دستور تشيكوسلوفاكيا

نصت المادة ١١٨ من الدستور على حق أعضاء البرلمان فى تناول مكافأة سنوية فلم يبق بعد تقرير المبدأ سوى تقدير المبلغ . وفى سنة ١٩٢٤ اقترح بعض الأعضاء جعلها ٦٠٠ جنيه فى السنة واقترح البعض جعلها ٤٠٠ جنيه أو ٥٠٠ على الأكثر .
وقد بنى القائلون بمبلغ ٦٠٠ جنيه مصرى رأيهم على الاعتبارات الآتية :

(١) ان مكافأة أعضاء الجمعية التشريعية كانت ٣٠٠ جنيه فى العام فاذا اعتبر هذا أساسا للتقدير تحتم أن تكون مكافأة أعضاء البرلمان ضعف هذا المبلغ على الأقل لأن أسعار الحاجيات وتكاليف المعيشة قد زادت الضعف بالنسبة لما كانت عليه فى سنة ١٩١٤ مما ترتب عليه الى حد ما مضاعفة مرتبات الموظفين وتأثرت به الميزانية فبلغت فى السنين الأخيرة ثمانية وثلاثين مليونا بعد أن كانت ستة عشر — فضلا عن أن مبلغ ٣٠٠ جنيه كان مراعى فيه أن من شروط أهلية الأعضاء اذ ذاك دفع مبلغ معين من الضرائب .

(٢) ان الأخذ بتقدير أقل فيه تفويت للحكمة التى أرادها الشارع من تقرير مبدأ المكافأة : لأن هذا المبدأ قد تقرر كنتيجة حتمية للحق الذى خوله الدستور لجميع المصريين فى التقدم للانتخابات دون اشتراط كفاءة مالية خاصة وبغير تفريق بين غنيهم وفقيرهم فلو أن المكافأة خفضت الى حد غير مناسب لأصبحت اباحة التقدم للانتخاب عبثا من الوجهة العملية . فان من أصحاب ذلك الحق من هم فى حاجة الى جميع أوقاتهم للقيام بأعباء أنفسهم . وان تصرفا كهذا من شأنه أن ينتهى بلا شك بابعاد الرجال العاملين ذوى المقدرة والكفاءة الحائزين لثقة جمهور الناخبين .

(٣) ان عددا كبيرا من الطبقة المتعلمة النشيطة فى البرلمان قد شاءت المصادفات أن يكونوا ممن يعتمدون فى حياتهم على صناعاتهم وهذه تتأثر تأثرا شديدا بانشغالهم عنها بالأعمال النيابية .

(٤) انه اذا قيس المبلغ المقترح بالمبالغ المقررة فى البلاد ذات الأنظمة النيابية لوجد فى المتوسط معادلا لكثير منها .
ففى فرنسا كانت المكافأة قبل الحرب ١٥٠٠٠ فرنك ذهبا أى ٦٠٠ جنيه وهى فى استراليا ١٠٠٠ جنيه وفى الولايات المتحدة ١٧٠٠ جنيه .

وانتهى الرأى بموافقة المجلسين على أن يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية قدرها ستمائة جنيه مصرى ويستثنى من ذلك الوزراء ويستحق العضو هذه المكافأة من يوم حلفه اليمين وتصرف على أقساط متساوية كل شهر . ولا يجوز توقيع الحجز عليها الا بحكم نهائى أو سند واجب التنفيذ .

كما وافق المجلسان على منح العضو جواز السفر مجانا فى الدرجة الأولى من النقطة التى يختارها فى دائرته الانتخابية الى القاهرة على جميع خطوط سكة حديد الدولة المصرية الموصلة لهاتين الجهتين .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٥٦ من مجموعة المحاضر

تلى القرار السابع والخمسون وهذا نصه :

يتناول كل عضو من أعضاء المجلسين مكافأة سنوية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن تكون المكافأة عن أشهر الانعقاد فقط .

حضرة محمد على بك — هذا تفصيل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كلمة « سنوية » تفيد أن صرف المكافأة يكون مستمرا طول السنة .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — أرى بقاء النص على أصله .

حضرة محمد على بك — أرى ابدال كلمة « مكافأة » بكلمة « تعويض » لأنها أكثر مطابقة للواقع .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا النص مأخوذ عن قانون الجمعية التشريعية .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى بقاء النص كما هو .

موافقة بالأغلبية على بقاء النص كما هو . وفى صفحة ١١٧

حضرة توفيق دوس بك — أقترح أن تكون المكافأة التى تقرر لاعضاء المجلسين بنسبة عدد الجلسات التى يحضرها كل عضو لأننا مع الأسف رأينا أن بعض الاعضاء لا يحضرون الجلسات مكتفين باعتذارات بسيطة عن تغيبهم .

وهذا الحكم الذى اقترحه له نظير فى دستور البرازيل . ولأجل تنفيذه أعد لدى السكرتارية فيش يأخذ كل عضو حضر جلسة فيشة منه وفى آخر الشهر يقبض من الخزانة ما يقابل عدد الفيشات التى بيده .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — حضرة توفيق بك يقصد بهذا الاقتراح الأعضاء الذين يقنعون من انتخابهم فى البرلمان بالمكافأة الشهرية ولا يحضرون الجلسات . وهؤلاء لا فائدة منهم أن حضروا أو غابوا . بل ربما كان فى حضورهم ضرر لأنهم يعطون أصواتهم تبعيا بدون تمحيص فالأولى أن يترك للبرلمان تنظيم أمر المكافاة كما يرى .

مشروع قانون المكافأة البرلمانية بالتعديلات التى أدخلها عليه مجلس الشيوخ — وقرر مجلس النواب بجلسة ٢٨ يونيه سنة ١٩٢٦ ومجلس الشيوخ بجلسة ٢٩ يونيه على أن قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٣ مايو سنة ١٩٢٥ بانقاص مكافأة أعضاء الشيوخ والنواب لا يؤثر مطلقا على القانون الصادر فى سنة ١٩٢٤ الخاص بتحديد المكافأة .

وفى جلسة ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ : وافق مجلس النواب على تخفيض المكافأة ٢٠٪ أى جعلها ٤٨٠ جنيه فى السنة .

وفى ٨ يونيه سنة ١٩٣٦ وافق مجلس النواب على تعديل المكافأة البرلمانية وجعلها ٤٠ جنيه فى الشهر (لأنها كانت ٣٠ بمقتضى دستور سنة ١٩٣٠) وأقره مجلس الشيوخ على ذلك فى جلسة ١٠ يونيه سنة ١٩٣٦ .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — سبق أن طلبت جعل المكافأة عن أشهر الانعقاد فقط والآن لأجل أن يكون للبرلمان الحرية المطلقة فى تنظيم أمر المكافأة فيجعلها عن كل جلسة أو عن أشهر دور الانعقاد أرى أن أن يحذف من المبدأ ٥٧ كلمة (سنوية) .

حضرة توفيق دوس بك — اذن أقترح أن يضاف للمبدأ ٥٧ ما يفيد أن المكافاة « يقدرها وينظمها البرلمان فى لائحته الداخلية » .

حضرة على المنزلاوى بك — لا محل للنص على شىء لأن النص المقرر كاف .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ليس فى النص ما يمنع البرلمان من أن يرتب أمر المكافاة بحسب ما يشاء .

حضرة على ماهر بك — لا أنظر فى مسألة غياب الأعضاء للمكافأة فى ذاتها وانما أنظر اليها من وجهة اهمال العضو لواجباته لذلك أقترح أن ينص فى الدستور على أنه اذا تغيب عضو من الأعضاء عشر جلسات متواليات بغير عذر مقبول سقطت عضويته وعليه أن يقدم نفسه للانتخاب مرة أخرى.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن يستغنى عن اقتراح حضرة ماهر بك بحكم الماده ٥٤ التى تجيز للمجلس أن يفصل أى عضو من أعضائه بقرار منه يصدر بأغلبية ٣/٤ أعضائه .

حضرة توفيق دوس بك — وضع هذا النص ضمانا للعضو حتى لا يفصل الا باغلبية كبرى . لا ليكون عقوبة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المبدأ ٥٤ فيه ضمان للعضو وضمان للمجلس من سلوك الاعضاء أيضا .

حضرة على ماهر بك — وهل يدخل فى حكم هذه المادة الحالة التى ذكرتها ، اذا كان ذلك فأكتفى بنص المبدأ ٥٤ وحكم البرلمان وأسحب اقتراحى

حضرة عبد العزير فهمى بك — لا نزاع فى ان النص يشمل هذه الحالة لأنه عام .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على ابقاء نص المبدأ ٥٧ كما هو او يحذف منه كلمة (سنوية) .

فتقرر بالاغلبية بقاء النص على حاله .

مادة ١١٩ — يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير فى تأدية أعماله .

الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٤٨ من مجموعة المحاضر

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يبين كل مجلس بنفسه فى لائحته الداخلية الطريقة التى يؤدى اعماله على موجبها .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٢٤ :

وافق المجلس على أن الاعضاء الاربعة الذين قاموا باعداد مشروع

المادة (١١٩) تقابلها { المادة ١١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
والمادة ٦٤ من دستور الدانمرك
والمادة ٤٤ من دستور استونيا }

نص الدستور على أن يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية Reglement interieur بمفرده وهذه اللائحة تسرى على كل الأعضاء داخل المجلس ويتبعونها أثناء قيامهم بوظيفتهم البرلمانية وهى تبين عادة كيفية اختيار هيئة المكتب — المؤقت والدائم — وكيفية الفصل فى صحة نيابة الأعضاء ونظام ادارة الجلسات وما يتضمنه من بيان شروط صحة المداولة وطريقة طلب الكلام وترتيب المتكلمين والموضوعات وشروط الكلام وحريته وسلطة الرئيس فى منع المتكلم والمحافظة على النظام وما يفعله اذا اختل نظام الجلسة وطريقة اقفال باب المناقشة والعودة اليها — وطريقة أخذ الآراء على القوانين وغيرها وكيفية احصاء الأصوات وما يتبع فى تقديم الأسئلة والاستجوابات وتحديد مواعيدها وطريقة المناقشة فيها وترتيب هذه المناقشة — وبيان لجان المجلس الدائمة والمؤقتة وطريقة العمل فى هذه اللجان — وبيان طريقة تقديم الحكومة لمشروعاتها وكذلك حق الأعضاء فى ذلك وحقهم فى التعديل وما يتبع فى مقترحات التعديل — والعرائض وما يتبع فى شأنها — ثم بيان الصلة بين المجلسين وطريقة تعديل اللائحة .

من هنا يظهر أهمية اللائحة الداخلية مما دعى بعض الشراح الى القول بأن لها من الأثر ما يفوق أثر الدستور فى تسيير شؤون الدولة لأن على نصوصها وحسن تطبيقها يتوقف سير العمل البرلمانى كله .

لهذا نصت بعض الدساتير على وجوب اشراك السلطة التنفيذية بجعل اللائحة قانون يطبق فى المجلسين على السواء — ومعنى ذلك أن يصدر باللائحة قانون يقره كل من المجلسين ويوقعه الملك ويصدره — وبهذا النظام أخذ دستور سنة ١٩٣٠ وعللت مذكرة ذلك بقولها « وقد جرى الدستور أخذا بما هو متبع فى دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته وآلت هذه الطريقة فى مصر الى محاولة اتخاذ اللائحة كبعض أحكام الدستور أداة للمساوىء التى تدمغ وجه الحياة النيابية . فاذا أريد أن تستقيم الأمور وجب أن يحال بين المجلسين وبين الحرية فى أن يضعا ما يشاءان باللائحة ولها مالها من الخطر . وليس من طريق الى ذلك الا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية (كاليابان وفنلندا) من جعل اللائحة قانونا وتطبيقه على المجلسين على السواء ويمكن اذن نقل الأحكام الاجرائية التى سبقت الاشارة اليها الى ذلك القانون . بهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن فى أمور اللائحة ما لها من الشأن فى أمور القوانين الأخرى . فلا يرى ما نراه الآن من الاستهتار فى وضع ميزانية المجلس وزيادتها فى غير ضرورة أو مصلحة ، ومن العبث فى شؤون التوظيف الجارية فى المجلسين عبثا أصبحت القاعدة معه الاستثناء مما أخل بكل توازن فى الوظائف العامة » .

ولكل مجلس مطلق الحرية فيما يتعلق بموظفيه وقد صرح وزير المالية باسم الحكومة فى مجلس الشيوخ بجلسة ١٠ يوليه سنة ١٩٢٤ « ان الحكومة لا تعارض فى أن يتولى كل من مجلسى الشيوخ والنواب وضع ميزانيته بنفسه بحيث أنهما لا يخرجان فى ذلك عن القواعد =

اللائحة الداخليـة يكونون اللجنة أن تقدم مشروع اللائحة للمجلس .

مجلس الشيوخ جلسة أول ابريل سنة ١٩٢٤ :

وافق مجلس الشيوخ على لائحة الداخلية — وفى ٢٣ مايو سنة ١٩٣٦ وافق المجلس على اللائحة الداخلية التى أقرها سنة ١٩٢٤ .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

« يبين كل مجلس لنفسه فى لائحته الداخلية الطريقة التى يؤدى أعماله على موجبها .

فوافقت عليه الهيئة .

وفى صفحة ١٣٩ تليت المادة الثامنة والعشرون فقررت الهيئة بقاءها على أصلها وهذا نصها :

يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبينا فيها طريقة السير فى تأدية اعماله .

الفرع الرابع

أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

مادة ١٣٠ — فيما عدا الأحوال التى يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٣١ — كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرياسة لرئيس مجلس الشيوخ .

مادة ١٣٢ — لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة الا اذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعى المؤتمر فى الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

= التى تجرى عليها الحكومة فى وضع ميزانيتها بالنسبة للامور الحسابية وبالنسبة الموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم وتسوية معاشاتهم ومكافآتهم » .

وفى جلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٢٦ قرر المجلس « أنه متمسك باستقلاله استقلالا تاما عن مصالح الحكومة فى ادارة شؤونه العامة وأنه هو الذى يتولى ادارة هذه الشؤون بنفسه بواسطة هيئاته بدون أى تدخل من أية وزارة مع تبليغ هذا القرار لهيئة الحكومة » .

مادة ١٢٣ — اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية .

الاعمال التحضيرية

اللجنة العامة لوضع الدستور :

ثم تليت المادة العاشرة ونصها :

لا يجوز احداث أى تنقيح فى الدستور مدة قيام وصاية العرش .

فقررت الهيئة الموافقة عليها بالاجماع .

حضرة توفيق دوس بك — سبق ان تكلمنا فيمن تعقد له الرياسة اذا

التقاليد البرلمانية :

اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر فى ٧ يوليه سنة ١٩٢٧ لوقوع خلاف بين المجلسين بشأن توسيع شارع الهرم — كما اجتمعا فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ بعد وفاة الملك —

المواد من (١٢٠) الى (١٢٣) تقابلها:
- المادة ١١ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يولية سنة ١٨٧٥
- والمادة ٦٥ من دستور الدانمرك
- والمادة ٣٨ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٩ من دستور بولونيا

ينعقد البرلمان بهيئة مؤتمر فى الأحوال :

(١) افتتاح الدورة — مادة ٤٢

(٢) حلف الملك لليمين الدستورية قبل مباشرته سلطته — مادة ٥٠

(٣) وفاة الملك — مادة ٥٢

(٤) الموافقة على اختيار الملك لمن يخلفه على العرش — مادة ٥٣

(٥) حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك — مادة ٥٤

(٦) اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية — مادة ١٦٦

وكلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ — وهذا المبدأ مقرر مقرر فى أكثر الدساتير التى تتبع نظام المجلسين كدستور فرنسا وتشيكوسلوفاكيا .

واذا تغيب رئيس مجلس الشيوخ حل محله فى الرئاسة وكيل المجلس وقد حدث ذلك فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٢٧ وفى ٧ يوليه سنة ١٩٢٧ وقد اشترط الدستور لصحة قرارات المؤتمر حضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل مجلس . ومعنى ذلك أنه اذا حضر جميع أعضاء أحد المجلسين وبعض أعضاء المجلس الآخر مما يكون أغلبية المجلسين فان الاجتماع لا يكون صحيحا .

ونص الدستور على اتباع المادتين ١٠٠ ، ١٠١ بمعنى أن القرارات تصدر بالأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين واذا تساوت الأصوات عد الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا كما أن التصويت على القوانين عموما يكون بالمناداة بالاسم .

ومحاضر جلسات المؤتمر لا يجوز أن يعتمد إلا من هيئة المؤتمر ذاته أى انه لايجوز أن يعتمدها مجلس النواب وحده ثم مجلس الشيوخ .
وقد قرر مجلس النواب انه لا يملك وحده حق المصادقة على محضر الجلسة الافتتاحية للهيئة النيابية الأولى .

وينص الدستور فى المادة ١٢٣ على أن اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار الانعقاد العادية أو غير العادية لا يمنع من استمرار كل منهما فى تأدية وظائفه الدستورية بمعنى أن كل مجلس يستطيع أن يحدد موعداً لجلساته فى غير موعد المؤتمر وأن يعقد هذه الجلسات وأن يتخذ فيها ما شاء من القرارات .

وفى ٢٩ يولية سنة ١٩٣٧ ليقسم الملك اليمين الدستورية

اجتمع المجلسان وهنا موضع النص على ذلك . فاقترح ان تضاف الى هذا الباب مادة جديدة : « كلما اجتمع المجلسان بهيئة واحده تكون الرياسة لرئيس مجلس الشيوخ » ،

موافقة بالاجماع ،

الفصل الرابع

السلطة القضائية

مادة ١٢٤ — القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا .

مادة ١٢٥ — ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ — تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون .

مادة ١٢٧ — عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ — يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون .

مادة ١٢٩ — جلسات المحاكم علنية الا اذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب .

مادة ١٣٠ — كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ — يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٣ وما بعدها من مجموعة المحاضر .

معالى الرئيس — تقرر فى الجلسة الماضية أن نبحث فى حدود السلطة القضائية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كل ما هو متعلق بالسلطة القضائية واقع بالفعل فى بلادنا بحكم قوانيننا الحالية ولكن ساعرض على حضراتكم بعض نصوص توضع علاوه فى الدساتير لتقرروا اثباتها او عدم اثباتها فى دستورنا فالنص الاول هو « ما عدا هو مستثنى بنصوص القانون يكون القضاء فى مواد الاحوال الشخصية والأوقاف من اختصاص المحاكم الشرعية التى هى السلطة القضائية العادية بهذه المواد »

معالى الرئيس — اقترح ان تكون الفقره الاخيره نصا منفردا دلالة على ان المحاكم الشرعية هى الاصل فى قضاء الأحوال الشخصية .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢٢ يونيه سنة ١٩٣٧ :

ورد على لسان الوكيل البرلمانى لوزارة الحقانية ما يأتى « أخذ الدستور بمبدأ فصل السلطات — فالسلطة القضائية سلطة مستقلة وليس لأحد سلطان على القضاء فى أحكامه واعتقادى انه اذا كان من حق المجلس الموقر أو من حق حضرات أعضائه أن يتقدموا باقتراحات للاصلاح أو ملاحظات من الوجهة

المواد من (١٢٤) الى (١٣١) تقابلها:
المواد من ٩٢ — ١٠٧ من دستور بلجيكا
والمواد من ٩٣ — ١٠١ من دستور اليونان
والمواد من ٦٨ — ٧٣ من دستور ايطاليا
والمادة ٦٨ من دستور استونيا

أهملت بعض الدساتير النص على السلطة القضائية باعتبارها فرعا من السلطة التنفيذية . لكن الأكثرية المطلقة من الدساتير قررت نصوصا خاصة بالسلطة القضائية دخلت فيها فى بعض تفاصيلها .

وحال دون النص على هذه التفاصيل فى الدستور المصرى تشعب هيئات القضاء ووجود نظام الامتيازات والأمل فى القضاء على هذا النظام مما دعا لجنة الدستور الى الاكتفاء بالنص على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية والى ترك التفاصيل تقررها القوانين حتى لا تعيق التطور المنتظر .

وأول قاعدة كلية مقدمة فيا يتعلق بالسلطة القضائية يجب النص عليها هى أن المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة أن تتدخل فى شؤونهم — وهذه قاعدة بديهية اتفق عليها الرأى فى لجنة الدستور .

وقد عرضت مسألة عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل على اللجنة فرأت اللجنة صعوبات شتى فى اقرارها هذا المبدأ كقاعدة عامة . وانه من الصعب فرض هذا النظام دفعة واحدة وفضلا عما يعترضه من صعوبات خاصة بالمصلحة العامة تعترضه كذلك صعوبات عملية خاصة بالقضاة أنفسهم . فليس كل قاضى راضيا عن مركزه وعن الجهة التى ندب للقضاء فيها .

لهذه الاعتبارات العامة والخاصة رأت لجنة وضع المبادىء العامة للدستور أن تترك تطبيق هذا النظام للبرلمان ليسير فيه حسب الظروف لذلك قررت أن عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل تكون بالحدود والكيفية التى يقررها القانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا مسلم وتعديل النص بما يريد معالى الرئيس يلاحظ عند التحرير .

حضرة محمد على بك — هل يقصد بكلمة « والأوقاف » فى النص الذى عرضه حضرة عبد العزيز بك « أصل الوقف »

حضرة عبد العزيز فهمى بك — القانون هو الفاصل فى المسائل الخاصة بالأوقاف التى يرجع اختصاصها للمحاكم الشرعية أو الأهلية لأن عبارة ماهو مستثنى بنصوص القانون تسع ما يريد حضرة محمد على بك .

وأقترح أيضا أن ينص على « أن ترتيب المحاكم الشرعية واختصاصاتها مبينة فى القانون » ولى اقتراح ثالث وهو « أن مسائل الاحوال الشخصية المتعلقة بالوصاية على القصر والحجر على عديمى الأهلية وادارة أموالهم وأموال الغائبين يجب أن تنظر فيها جهة اختصاص تكون واحدة بالنسبة الى جميع أهالى القطر على اختلاف دياناتهم ، والقانون ينظم هذه المادة .

حضرة على ماهر بك — أنا من أنصار هذه النظرية فأؤيد رأى حضرة عبد العزيز فهمى بك إلا فى كلمة « يجب » فأقترح ابدالها بكلمة « يجوز » حتى لا يكون الوجوب أصلا فى الدستور لا يصح العدول عنه .

حضرة عبدالعزيز فهمى بك — أردت بكلمة « يجب » الالزام فى المستقبل والمقصود هو إصلاح محاكم الاحوال الشخصية على أساس جديد مع توحيد الاختصاص وقد يكون ماهر بك بملاحظته متخوفا من معارضة بعض الطوائف ولكنى أعتقد أن هذا النص فى مصلحة الجميع .

حضر حضرة عبد الحميد بدوى بك والساعة الحادية عشرة والدقيقة الخامسة .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — كل الطوائف تئن من النظام الحالى ويمكن مراعاة الاعتبارات الدينيـة التى ربمـا كانت هى منشأ الاعتراض على هـذا النظام المقترح .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لا أرى محلا للنص فى الدستور على هذه الأمور لأنهـا تفصيلية وقد يجرى الاصلاح على أساس غير الذى يقترحه حضرة عبد العزيز فهمى بك . وانى لا اعترض على أن يدخل فى صلب الدستور

الادارية بشأن طريقة العمل فان هذا أمر سائغ ويعتبر داخلا فى نطاق الأعمال التى يصح أن يتناقش فيها — أما التعرض بصفة عامة الى القضاء فلا أعتقد أن العبارات التى بدرت على لسان الشيخ المحترم تعبر تعبيرا صحيحا عما يقصده — فنحن جميعا متفقون أن القضاء المصرى قد أدى رسالته وواجبه حق الأداء» .

وردت هذه العبـارة بمناســبة تعرض أحد الأعضاء لانتقاد أحد الأحكام .

أحكام تتعلق بأنواع جهات القضاء قد تكون بعض الدساتير الاوروبية تتضمن بعض الاحكام عن السلطة القضائية . ولكن هذه الاحكام تتعلق بوجه خاص بتقسيم أعمال القضاء بين جهات القضاء العادى وجهات القضاء الادارى ولهذا التقسيم ارتباط بالحقوق الشخصية وطرق حمايتها فانه اذا أريد أن تخرج المنازعات بين الحكومة والافراد من اختصاص المحاكم الاعتيادية وأن تجعل من اختصاص سلطة للادارة فيها شأن خاص وجب أن يكون ذلك بحكم من أحكام الدستور لأن تعيين جهة القضاء فى هذه المنازعات له أثر فى الحريات العامة ولكن الذى لا محل له فى الدستور هو تفصيل جهات القضاء العادى خصوصا فى بلادنا حيث هذه الجهات متعددة لأن الاشارة اليها به تقتضى جمودا فى هذا التقسيم ناتجا من صعوبه تعديل أحكام الدستور اذ المفهوم دائما أن يكون تعديل أحكام الدستور أصعب من امضاء أى قانون هذا فضلا عن أن هذا التقسيم ليس فيه شىء من طبائع الدستور لأن انقسام جهات القضاء لا علاقة له بالسلطة القضائية من حيث هى ركن من أركان الدستور بل هى أمر من أمور التشريع العادية وقد تعرض البحث للمحاكم الشرعية وهناك أيضا البطركخانات . ولكن ما يدرينا ألا يكون هناك نظام قضائى مستقل عن الدين مهما بعد زمنه ، أيكون ادخال مثل هذا النظام فى صعوبة تعديل أحكام الدستور . ولقد نذكر أنه عرض منذ سنين تعديل فى تشكيل المحاكم الشرعية . وقد يحتاج الأمر الى عرض مثله فى المستقبل . أيكون حكم هذا التعديل الذى من شأنه أن يخرج المحاكم الشرعية عن أن يجوز انطباق هذه التسمية عليها حكم تعديل الدستور وألاحظ أن هذا البحث جر الى وضع قاعدة تتعلق بجهات القضاء فى مسائل الوصاية والقيامة وايجاب توحيدها . مع أن هذا حاولته الحكومة فى الماضى . ولم تنجح فيه أمام احتفاظ السلطات الدينية بامتيازاتها وحقوقها فاذا وضع هذا الايجاب ولم يتيسر تنفيذه فكيف يكون الحال فى حكم من أحكام الدستور يعطل منذ وضعه ؟

أليس الأولى مع كل هذا ألا تتعرض فى الدستور لتفصيل أحكام جهات القضاء وأن نعتبرها من الأمور العادية التى يجرى فيها الاصلاح بما يجرى به وأن تكون عرضة للتعديل بحسب ما تهدى اليه التجارب والتطورات الاجتماعية .

حضرة محمد على بك — تعيين الوحدات القضائية وتوزيع اختصاصها لا يكون موضع نص دستورى لارتباطه بالتجارب العملية والمستقبل لايزال مجهولا فالأولى أن يترك هذا الأمر للتطور التدريجى لنظامنا القضائى ومن الخطر تقييد ذلك بنصوص دستورية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النصوص التى عرضتها على حضراتكم تقرر أمورا واقعة وما أظن أن فى الامكان الغاء المحاكم الشرعية فى المستقبل ولا ابطال اختصاص مجالس الطوائف الملية أو البطركخانات فى مسائل الزواج لأن هذه المسائل مرجعها الى الدين .

حضرة بدوى بك — قد كانت المحاكم الشرعية فى وقت ما مختصة بنظر جميع الأمور وقد خرج من اختصاصها أشياء كثيرة ولم تكن صبغتها الدينية مانعة من ذلك فالتغيير فى الأنظمة القضائية ممكن على مدى الأيام وليس فى مقدورنا التنبؤ بما يمكن ادخاله من التعديل فى المستقبل ، فيحسن ألا نتعرض لشىء من ذلك فى الدستور لأنه يعطل التطورات الاصلاحية التى يمكن أن يكون من المفيد ادخالها فى المستقبل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن أمة للدين فيها شأن خاص سواء فى ذلك الدين الاسلامى أو المسيحى فالكلام فى الدستور على السلطات التى هى أمس الهيئات بالدين لا ضرر فيه فالمحاكم الشرعية ومجالس الطوائف الأخرى مظهر من المظاهر الدينية الدائمة فيمكننا أن نطمن المسلمين والمسيحيين على أنظمتهم القضائية بالنص عليها فى الدستور .

ولكن اذا كانت الهيئة لا ترى الحاجة الى النص على شىء من ذلك فلا مانع عندى . ويترك الأمر لتنظر فى القواعد العادية .

معالى الرئيس — هل توافقون حضراتكم على أن يدون فى الدستور النصوص التى ذكرت فى أول الجلسة أم لا ؟

رأت الهيئة عدم تدوينها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لم يبق سوى النص على أن « المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون ولا رقيب عليهم فيه لغير ضمائرهم وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى شؤون القضايا » .

معالى طلعت باشا — يجب أن ينص أيضا على عدم قابلية القضاة للعزل.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فصل السلطة القضائية والنص على استقلال القضاء يترتب عليه عدم قابلية القضاة للعزل .

حضرة محمد على بك — الأصل فى القضاء عدم العزل لكن لا مانع من أن يترك للقوانين العادية تنظيم ذلك . وأرى أن العبارة الأولى من نص حضرة عبد العزيز بك كافية ولا حاجة لذكر باقى النص .

معالى يحيى باشا — اذا لم يذكر صراحة مبدأ عدم العزل فلا فائدة من هذا النص .

حضرة المنزلاوى بك — أوافق على رأى حضرة محمد على بك .

حضرة على ماهر بك — يجب أن ينص صراحة على مبدأ عدم العزل .

حضرة بدوى بك — يصح أن ينص على مبدأ عدم العزل ولكن عدم العزل لا يجوز أن يستتبع عدم النقل وان كان الأمران داخلين فيما يسمونه : Inamovibilité وبالرغم من أن مستشارى محكمة الاستئناف غير قابلين للعزل بقدر مخصوص وانكار عدم النقل اطلاقا .

معالى طلعت باشا — مستشارو محكمة الاستئناف أخذ رأيهم فى احتمال نقلهم اذا أنشئت محاكم استئنافية أخرى .

حضرة بدوى بك — ولكن ذلك شرط التعيين فمن لا يقبله لا يعين على أن تقاليدنا المالية تقتضى عدم الاستغناء عن مبدأ جواز النقل لأن القطر المصرى يمتاز بعضه عن بعض بحسب وضعه الجغرافى وسهولات المعيشة فلا يمكن أن يتصور أن الذى يعين فى قنا أو أسيوط يستمر فيها على الدوام بغير نقل لأن مصلحة العمل تقتضى أن يتبادل القضاة المراكز حتى لا يقع على بعضهم واجب القيام بأعباء القضاء على الدوام فى جهة غير مرغوب فيها .

معالى رفعت باشا — مبدأ عدم النقل متبع فى فرنسا لأن محاكمها مقسمة الى ست درجات فالقاضى يعين أولا فى الدرجة الأخيرة ثم يرقى منها الى غيرها حتى يصل الى محكمة باريس التى هى من الدرجة الأولى وليس لهذا النظام شبه فى مصر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — مبدأ عدم العزل منطبق الآن على فريق

معين من القضاة وهم مستشارو الاستئناف فيصح أن نبحث فى جواز التوسع فى تطبيق هذا المبدأ والذى أراه أن يضم لمستشارى الاستئناف رؤساء المحاكم الابتدائية ووكلاؤهم .

حضرة الهلباوى بك — لا أرى التوسع فى تطبيق هذا المبدأ .

معالى رفعت باشا — أرى تطبيق مبدأ عدم العـــزل على مستشارى الاستئناف مع النص على جواز تطبيقه على غيرهم بقوانين خاصة .

حضرة زكريا نامق بك — مبدأ عدم العزل مقرر فى جميع الدساتير ولا يصح أن يكون دستورنا خلوا منه فعلينا أن نقرر المبـدأ وتترك للمستقبل امكان تطبيقه على من يرى جواز تطبيقه عليهم .

حضرة على ماهر بك — لا قضاء بغير هذا المبدأ فيجب أن ينص عليـه فى الدستور وأن يعمم تطبيقه ويجب على الحكومة أن تتخير قضاتها الذين يليق أن يتمتعوا بهذا المبدأ ولهـا أن تضع قيود الاختيار القضاة كما تشاء ولـكن لا يصح أن تعين قاضيا وتحرمه من مبدأ عدم العزل .

حضرة على المنزلاوى بك — هذا المبدأ ليس مدونا فى جميع الدساتير الأوروبية فيحسن ترك هذه المسألة للبرلمان يقرر فيها ما يشاء .

حضرة بدوى بك — أوافق حضرة المنزلاوى بك على رأيه .

حضرة على ماهر بك — هذا نص أساسى يجب أن يقرر فى الدستور .

حضرة بدوى بك — لنـا فى هذا الموضوع تقاليد وليس هذا الوقت بحث هذه التقاليد وتعديلها ويمكننا مع ما فى قوانيننا الحاليـة من النقص والعيوب أن نقول أن قضاءنا حائز على استقلاله . والحكومة التى لها الحق فى النقل والعزل لم تستعمله الا بكل حذر واحتياط . نحن داخلون على عصر فيه مفاجآت كثيرة ولا ندرى ما يخبئه لنا المستقبل فيحسن أن نترك هـذا الأمر للبرلمـان يقرر فيه ما يراه .

معالى يحى باشا — إذن لا معنى لأن تقسم السلطة الى ثلاثة أقسام بل يجب أن نعلن أن السلطة القضائية تابعة للسلطة التنفيذية .

حضرة على ماهر بك — الدساتير التى نصت على السلطة القضـــائية جعلتها مستقلة :

حضرة بدوى بك — اذن أقترح أن لا ينص فى الدستور على السلطة القضائية .

حضرة محمد على بك — أقترح أن ينص فى الدستور على السلطة القضائية ويقرر مبدأ عدم العزل على أن يترك تنظيمه للقوانين العادية .

حضرة الهلباوى بك — تقرير المبدأ فى الدستور يقتضى تعميم تطبيقه ولا يصح أن يذكر فى دستورنا ما يشعر بأن بعض قضاتنا غير قابلين للعزل والبعض الآخر قابلين للعزل .

حضرة بدوى بك — جرت بعض الدساتير على عدم النص على السلطة القضائية فيحسن بنا اتباع هذا الرأى تفاديا من الدخول فى تفاصيل لايحسن الاغضاء عنها ولسنا على استعداد للخوض فيها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى وجوب النص على السلطة القضائية فى الدستور وتقرير مبدأ عدم العزل مع جعله مطابقا لمقتضيات أحوالنا بأن نقرر أن مستشارى الاستئناف غير قابلين للعزل والنقل من الآن ويصح أن يعطى هذا الحق لغيرهم بمقتضى قانون .

حضرة بدوى بك — اغفال هذا النص أولى من النص على قاعدة عدم قابلية العزل وتقرير الحق لبعض القضاة وانكاره على آخرين فانه فضلا عن أن هذا حكم مؤقت لا محل له فى الدستور فانه يشعر بسوء الظن وعدم الثقة والسكوت عن ذلك أحكم .

حضرة زكريا نامق بك — هذا أساس لا بد من النص عليه لأن استقلال القضاء هو استقلال البلد واذا كان فى القضاء الحالى عيوب فعلاجها تقرير مبدأ عدم العزل والنص على ذلك محله الدستور ، وأقترح أن يكون النص هكذا « الأصل أن القضاة غير قابلين للعزل » وبعد ذلك يمكن تنظيم هذا المبدأ بحسب مقتضيات الأحوال .

معالى رفعت باشا — عثرت الآن فى مؤلف اسمان على رأيه فى هذا الموضوع وهو اذا تناول الدستور ذكر السلطة القضائية فينص على الجهة التى تتولى تعيين القضاة وعلى مبدأ عدم قابليتهم للعزل .

معالى الرئيس — أرى أنه ليس من اللائق أن لا يقرر دستورنا مبدأ

عدم العزل ولا أقول أن نظامنا القضائى لا عيب فيه ولكنه خير نظام وجد فى مصر الى الآن وأرى أن تؤخذ الآراء فى هل ينص فى الدستور على السلطة القضائية وحقوقها أم لا ؟

تقرر بالأغلبية وجوب النص فى الدستور على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أول هذه الكليات النص الذى سبق أن عرضته على حضراتكم وهو « المحاكم مستقلة لا سلطة على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى شؤونهم » .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على هذا النص .

(موافقة عامة)

معالى الرئيس — لنتكلم الآن فى المبدأ الخاص بعدم العزل .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يحسن البحث الآن فيما إذا كان يصح التوسع فى تطبيق مبدأ عدم العزل (الذى هو من حق مستشارى الاستئناف الآن) حتى يتناول رؤساء ووكلاء المحاكم الأهلية وأعضاء المحكمة الشرعية العليا اذا وافقت الهيئة على ذلك .

أما باقى القضاة فلا أرى تعميم مبدأ عدم العزل بالنسبة لهم الآن . ولا مانع من تقرير هذا الحق لهم فى المستقبل بقانون .

معالى عبد الفتاح يحي باشا — القضاء فى مجموعه أرقى من الأمة فى مجموعها وقد قررنا مبدأ سيادة الأمة فيجب الاعتراف أيضا بمبدأ استقلال القضاء بان نقرر عدم قابلية جميع القضاة للعزل .

حضرة الهلباوى بك — القضاء أرقى حقيقة ولكن مهمة القضاة دقيقة وتستدعى مزيد الاحتياط .

حضرة بدوى بك — اذا كان لا بد من النص على مبدأ عدم العزل فالأولى أن يذكر النص مطلقا بلا استثناء أو تحديد وأن يشير النص الى أن تحديد من لهم الحق فى عدم العزل يكون بقانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن يكون النص هكذا :

« عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل تكون بالحدود وعلى الكيفية التى يقررها القانون »

والغرض من هذا النص أن يبقى الحال على ما هو عليه الآن الى أن يصدر البرلمان قانونا يطبق به هذا النص بحسب ما يراه . ومن الجائز أن يعمم الحكم بالنسبة لجميع القضاة أو أن يضيف الى الطبقة التى تتمتع بهـذا الحق الآن طبقات أخرى معينة .

معالى يحيى باشا — لا أوافق على هذا النص لأنه لا يقيد الحكومة بشىء

حضرة محمد على بك — لا أوافق على هذا النص .

حضرة بدوى بك — أما أنا فأوافق عليه .

حضرة الياس عوض بك — اذا سمحت لى الهيئة أقترح أن يكون الأصل عدم قابلية القضاة للعزل على أن لا يسرى هذا الحكم على قضاة المحاكم الابتدائية الا بعد ثلاث سنين من صدور الدستور .

حضرة بدوى بك — هذا النص يبعث على سوء الظن بقضاة المحاكم الابتدائية ويشعر بأن الحكومة تريد تصفيتهم فى هذه المدة فلا تبقى منهم إلا من ترضاه وهذا مدعاة للأقاويل فيجب تجنبه .

حضرة زكريا نامق بك — أوافق على ما اقترحه الياس عوض بك .

حضرة محمد على بك — أقترح نصا ثالثا وهو « الأصل عدم قابلية القضاة للعزل والنقل وتحقق هذه القاعدة بالحدود وعلى الكيفية التى يقررها القانون » أى أن القاعدة الأساسية هى عدم العزل وهى من حق مستشارى الاستئناف الآن ولكنها تعمم بقانون يصدر فى المستقبل .

حضرة الهلباوى بك — هذا النص يمنع نقل أو عزل أى قاض فى الفترة الواقعة بين صدور الدستور ووضع القانون .

حضرة بدوى بك — فكرة التعميم فى صدر النص الذى اقترحه حضرة محمد على بك تمنع من عزل أو نقل القضاة قبل أن يصدر القانون الذى يبين الحدود والكيفية .

معالى الرئيس — لنأخذ الرأى على كل من هذه النصوص الثلاثة مبتدئين بالنص الذى عرض أولا وهو ما اقترحه حضرة عبد العزيز فهمى بك .

أخذ الرأى فتقرر بالأغلبيـة الموافقة على النص الذى اقترحه حضرة عبد العزيز فهمى بك .

حضرة على ماهر بك — أقترح أن محكمة الاستئناف تنتخب مستشاريها من طبقات معينة .

حضرة بدوى بك — محكمة الاستئناف هيئة محترمة ولكن ليس من عملها البحث فى أخلاق الناس وكفاءاتهم وتحقيق سمعتهم ، وليس رجالها أقدر من غيرهم على تقدير الكفاءات والاخلاق . قد يجوز أن يقترح على الهيئة أن ترشح محكمة الاستئناف أشخاصا تختار الحقانية أحدهم ولكن لا يمكن الانتقال طفرة الى اعطائها حق انتخاب قضاتها فان ذلك يترتب عليه اضطراب فى العمل ولا يرجى منه تحسين فى الاختيار .

حضرة على ماهر بك — لا غرابة فى ذلك فالدستور البلجيكى وهو من الدساتير القديمة فيه مثل هذا النص ، ومع ذلك أعدل اقتراحى بأن ترشح محكمة الاستئناف ثلاثة يختار واحد منهم .

حضرة محمد على بك — فى الدستور البلجيكى ما يفيد تعيين القضاة بطريق الترشيح بواسطة هيئات معينة ، فهل ترون حضراتكم اتباع هذه الطريقة فى اختيار القضاة عموما ؟

تقرر بالأغلبية عدم الموافقة على ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا محل للنص على هذه الأمور التفصيلية فى الدستور بل يجب الاكتفاء بوضع القواعد الأساسية

حضرة محمد على بك — الغرض من جعل تعيين القضاة بالانتخاب أن لا يعين فى هيئة ما قاض غير مرغوب فيه من زملائه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ولكن من الذى يصدر أمر التعيين ؟

حضرة محمد على بك — الملك طبعا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن أقترح النص الآتى وأراه كافيا وهو « تعيين القضاة كافة يكون بأمر عال بالكيفية والشروط التى يقررها القانون » .

(موافقة بالأغلبية)

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أظن أن لا حاجة لنا بمحاكم ادارية .

(موافقة عامة) .

ولكن يلزمنا محاكم عسكرية فأقترح النص الآتى :

« يصدر قانون خاص بترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يقومون بالقضاء فيها » .

(موافقة عامة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأقترح أيضا أن « لا يجوز احداث شىء فى أمر الترتيب والاختصاص الا بقانون يصدر بهذا الغرض » .

حضرة محمد على بك — هل يدخل فى هذا المنع انشاء محكمة جديدة من أى درجة كانت ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نعم .

(موافقة عامة على النص) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٠ وما بعدها

تلى القرار ١٠٦ وهذا نصه :

ينص فى الدستور على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية .

حضرة توفيق دوس بك — لا أرى أى فائدة لهذه القاعدة وأقترح حذفها

فتقرر بالاجماع حذف هذا القرار .

تلى القرار ١٠٧ وهذا نصه :

المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى شئونهم .

فتقرر الموافقة عليه مع تغيير عبارة (فى شئونهم) الوارد فى آخر القرار بعبارة (فى شئون هذا القضاء) .

تلى القرار ١٠٨ وهذا نصه :

عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل تكون بالحدود وعلى الكيفية التى التى يقررها القانون .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

تلى القرار ١٠٩ وهذا نصه :

تعيين القضاة كافة يكون بأمر عالى بالكيفية والشروط التى يقررها القانون .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

تلى القرار ١١٠ وهذا نصه :

لا يجوز احداث شيء فى أمر الترتيب والاختصاص الا بقانون يصدر لهذا الغرض .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

تلى القرار ١١١ وهذا نصه :

يصدر قانون خاص بترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يقومون بالقضاء فيها .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

وفى صفحة ١٣٩ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الأولى من الفصل الثالث الخاص بالسلطة القضائية وهذا نصها

المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هل المقصود بكلمة (المحاكم) فى هذه المادة كل المحاكم على اختلاف أنواعها قضائية أو ادارية .

حضرة توفيق دوس بك — نعم كل المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها واللجان الادارية التى تصدر أحكاما .

موافقة عامة على ذلك وعلى المادة .

تليت المادة الثانية وهذا نصها :

ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أصل هذا النص فى الدساتير الأوربية (لا يجوز احداث شيء فى أمر الترتيب أو الاختصاص القضائى الا بقانون).

حضرة محمد على بك — النص الحالى كاف لأداء هذا الغرض .

موافقة عامة على المادة كما هى .

تليت المادتان الثالثة والرابعة فوافقت الهيئة عليهما وهذا نصهما :

مادة ٣ — تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون.

مادة ٤ — عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون .

تليت المادة الخامسة وهذا نصها :

جلسات المحاكم علنية الا اذا اقتضت المحافظة على الآداب أو النظام العام جعلها سرية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا الحكم من مفصلات النظام القضائى فيصح الاكتفاء بذكره فى لائحة المحاكم .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذا حكم دستورى عام .

موافقة عامة على بقاء المادة على أصلها .

تليت المادة السادسة وهذا نصها :

كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه

(موافقة عامة)

تليت المادة السابقة وهذا نصها :

يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها ..

(موافقة عامة) .

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ — تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

ويعين القانون حدود اختصاصها .

مادة ١٣٣ — ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى في هذه القوانين المبادىء الآتية :

(أولا) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

(ثانيا) اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثا) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعا) علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .

(خامسا) تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك .

(المواد ١٣٢و١٣٣) أنشئت ونظمت مجالس المديريات لأول مرة بالقانون النظامي الصادر في أول مايو سنة ١٨٨٣.

وأول من فكر في تشكيل هذه المجالس هو اللورد دوفرين لتكون مدرسة يتعلم فيها الشعب الاهتمام بالشؤون العامة وأساليب الحياة النيابية . =

الأعمال التحضيرية :

التقاليد البرلمانية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٠٢ من مجموعة المحاضر

تلى المبدأ التاسع عشر وهذا نصه :

فى المديريات والمحافظات تشتغل مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها الى جانب السلطات الادارية الممثلة للحكومة وهذه المجالس هى أشخاص معنوية قائمة بذاتها ومهمتها النظر فى مصالح المديريات والمدن والقرى الممثلة هى لها والعمل على ما يرقى شئونها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — جعلنا فى هذا النص المجالس هى الاشخاص المعنوية ولكن الحقيقة أن الجهات التى بها هذه المجالس هى الاشخاص المعنوية كالقرية أو المدينة أو المديرية والمجالس نائبة عنها وأقترح تعديل النص هكذا

= وبناء على اقتراحه صدر القانون سابق الذكر مقررا انشاء مجلس مديرية فى عاصمة كل مديرية من مديريات القطر تحت رئاسة المدير وكان يتراوح عدد أعضاء هذه المجالس بين ثلاثة وثمانية بحسب أهمية المديريات وعدد سكانها — وكانت اختصاصات هذه المجالس محدودة ورأيها فى كل الأمور استشارى بحت .

وفى ١٣ سبتمبر سنة ١٩٠٩ : صدر القانون رقم ٢٢ مثبتا لهذه المجالس الشخصية المعنوية معدلا بعض أحكام قانون سنة ١٨٨٣ فاكثر من الأعضاء ووسع من الاختصاص وجعله قطعى فى بعض الأمور فصار من حق هذه المجالس فرض رسوم مؤقتة فى المديرية لصرفها فى منافع عمومية وخصوصا التعليم وصار قرارها فى فرض الرسوم وتخصيصها قطعيا مادام لا يتجاوز ٥ ٪ من مجموع الضرائب فى المديرية .

وفى أول يوليه سنة ١٩١٣ صدر القانون رقم ٢٩ معدلا طريقة تشكيل مجالس المديريات وشروط العضوية .

وكان للحرب العظمى أثرها فى هذه المجالس فلم تجر انتخابات لها حتى بعد صدور الدستور انتظاراً لوضع قانون انتخاب جديد يتمشى مع روح الحياة النيابية الجديدة — وكان من نتيجة عدم اجراء انتخابات لهذه المجالس طوال هذه المدة أن نقص عدد أعضائها نقصا شديدا ووصل الحال ببعضها أن أصبح المجلس ينعقد المجلس من عضوين اثنين — أى عضو واحد غير الرئيس .

وفى سنة ١٩٣١ صدر القانون رقم ٤٣ بوضع نظام لانتخاب أعضاء مجالس المديريات .

وفى ١١ يونيه سنة ١٩٣٤ صدر القانون رقم ٢٤ بوضع نظام لمجالس المديريات — وقد ألغى هذا القانون نظام هذه المجالس الذى كان مقررا بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ .

وفى ٢٤ سبتمبر سنة ١٩٣٦ صدر القانون رقم ٦٨ لتنظيم طريقة انتخاب أعضاء مجالس المديريات فحل هذا القانون محل قانون سنة ١٩٣١ ونص هذا القانون فى مادته الأولى على أن «ينتخب عضوان لمجلس النواب وتكون مدة العضوية ٥ سنوات» — هذا خلاف الأعضاء بحكم وظائفهم — كما نص على أن انتخاب أعضاء مجالس المديريات يقوم به الناخبون الذين لهم حق انتخاب أعضاء مجلس النواب طبقا لقانون الانتخاب رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ .

وقد فصل القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ اختصاصات مجالس المديريات فى الباب الثانى فجعل لهذه المجالس اختصاصات صحية وتعليمية وزراعية ومالية . . . . الخ .

فى المديريات والمحافظات تشتغل مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها الى جانب السلطات الادارية الممثلة للحكومة ومهمة هذه النظر فى مصالح المديريات والمدن والقرى الممثلة هى لها والمعتبر كل منها شخصا معنويا قائما بذاته والعمل على ما يرقى شؤونها .

موافقة بالاجماع على المبدأ مع التعديل الذى وضـــعه حضرة عبد العزيز فهمى بك .

ثم تلى المبدأ العشرون وهذا نصه :

« ترتيب هذه المجالس واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة المختلفة ويجب أن تقوم هذه القوانين على المبادىء الآتية :

أولا — أن يكون أعضاء هذه المجـــالس منتخبين وذلك فيما عدا لاستثناءات الضرورية التى يقررها القانون بخصوص أعضاء غير منتخبين .

ثانيا — أن تختص هذه المجالس بكل ما يهم أهل جهتها وخصوصا فى مسائل التعليم العام والأمن العام والرى والزراعة والتجارة والصناعة وطرق المواصلات والصحة العمومية وانشاء البنوك الزراعية وغيرها من النظم المالية والاقتصادية .

وكل هذا مع عدم الاخلال بما يلزم من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة بالقوانين وبالكيفية المقررة لها .

ثالثا — موافقة هذه المجالس على كل ضريبة أو تكليف من أى نوع كان خاص بمصالح أهل جهتها .

رابعا — اعلان ميزانياتها وحساباتها .

خامسا — علانية جلساتها فى الحدود المقررة بالقانون .

سادسا — تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجـالس حدود اختصاصها واضرار بالمصلحة العامة » .

سعادة حافظ حسن باشا — لى ملاحظة على الفقرة الثالثة المتعلقة بالضرائب وهى أن ضرائب الاطيان تسرى على الوطنيين والأجانب ، أما ضرائب العقارات فلا تسرى على الأجانب الا بموافقة دولهم والنص يشمل الضرائب بكافة أنواعها فهل تريد اللجنة أن ينص فى الدستور على نفـاذ

قوانين الضرائب فى المدن على الأجانب .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المقصود هنا أنه لا تفرض ضريبة على جهة الا بموافقة مجلسها وليس الغرض الخروج عن الأنظمة والقوانين المتبعة.

تقرر التصديق على المبدأ بأغلبية الآراء .

وفى صفحة ١٤٠ من مجموعة المحاضر

تليت المادة الأولى من الفصل الرابع الخاص بمجالس المديريات والمجالس البلدية وهذا نصها :

تقوم مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها الى جانب السلطات العامة . وتنظر هذه المجالس فى الشؤون الخاصة بالمديريات والمدن والقرى المعتبر كل منها شخصا معنويا يمثله مجلسه .

تقرر بالاجماع الموافقة عليها مع اضافة عبارة (قائما بذاته) بعد عبارة (شخصا معنويا) .

ثم تليت المادة الثانية وهذا نصها :

ترتيب هذه المجالس واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة المختلفة تبين بالقوانين . ويراعى فى هذه القوانين المبادىء الآتية :

أولا — اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب مع جواز تعيين أعضاء غير منتخبين .

ثانيا — اختصاص هذه المجالس بالنظر فى كل ما يهم أهل جهتها وخصوصا فى مسائل التعليم والأمن والرى والزراعة والتجارة والصناعة وطرق المواصلات والصحة العمومية وانشاء البنوك الزراعية وغيرها من النظم المالية والاقتصادية وكل هذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة بالقوانين وعلى الوجه المقرر بها .

ثالثا — موافقة هذه المجالس على كل ضريبة أو تكليف يتقرر على أهل جهتها خاصة .

رابعا — نشر ميزانياتها وحساباتها

خامسا — علنية جلساتها فى الحدود المقررة بالقانون .

سادسا — تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس

حدود اختصاصاتها واضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك

حضرة على المنزلاوى بك — من هم الأعضاء المعينون أى غير المنتخبين الذين أشير اليهم فى العبارة — أولا — من هذه المادة ،

حضرة عبد العزيز فهمى بك — القاعدة العامه أن يكون أعضاء هذه المجالس منتخبين ولكن النص أجاز للبرلمان أن يضع قوانين ينص فيها على أعضاء معينين .

حضرة توفيق دوس بك — وطبعا هذا لا يكون الا فى حدود القانون الذى يضعه البرلمان .

سعادة حافظ حسن باشا — المعروف أن مجالس المديريات هى التى تفرض الضرائب على المديرية ولا يفرض عليها ضرائب من قبل الحكومة لذلك أرى أن يقال فى العبارة ثالثا (اقرار الضرائب)

حضرة عبد العزيز فهمى بك — تقرير الضرائب عامة لا يكون الا بقانون — فاذا أرادت الحكومة أن تنظر فى مصالح جهة من الجهات بحق اشرافها العام ورأت لزوم فرض ضريبة على تلك الجهات فلا يمكنها اقتراح ذلك لاستصدار القانون اللازم الا بعد موافقة المجلس التابع له الجهة .

حضرة على المنزلاوى بك — تغالت مجالس المديريات فى السنوات الأخيرة فى تقرير الضرائب حتى بلغت أخيرا ضرائب مجلس مديرية المنوفية ١٠ فى المائة من الضرائب العقارية لذلك أقترح تحديد سلطة المجالس فى ذلك فلا يكون لها رأى قطعى فيما يزيد عن ٥ فى المائة من أموال الأطيان .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أحكام الدستور تقضى بأن لا تفرض ضريبة الا بقانون وحق اقتراح الضرائب خاصة أو عامة للحكومة دون غيرها والحكومة لا تقترح الا بعد موافقة مجلس الجهة . فأرى أن هذه الضمانات كافية ولا حاجة للنص على شىء بعدها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — مجالس المديريات بحكم قانونها الحالى ليس لها رأى قطعى فى تقرير ما يزيد عن ٥ فى المائة من الضرائب لأجل هذا لا أرى حاجة للنص على شىء فى الدستور بشأن ذلك .

ويجب أن لا ننسى أن مجالس المديريات تقوم بمشروعات كثيرة لا يمكنها

أن تقوم بها الا بالمال وهي لا تقرر ضرائب ولا تقترحها الا طبقا للحاجة .

تقرر تأجيل اتمام البحث فى ذلك لجلسة تعقد غدا الساعة ٩ صباحا .

وفى الجلسة التالية أعيدت المناقشة.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ملاحظة سعادة حافظ حسن باشا التى أبداها فى جلسة الامس فى محلها لأن مجالس المديريات لها بحكم القانون الحالى سلطة قطعية فى فرض ضرائب لا تزيد عن خمسة فى المائة من الأموال الأميرية فلا يصح اذن أن نحرم المجالس من هذا الحق ولذا أوافق على تعديل الفقرة الثالثة من المادة الثانية من باب (مجالس المديريات والمجالس البلدية بما يأتى : (اختصاص هذه المجالس بتقرير ضرائب أو تكاليف على أهل جهتها خاصة فى حدود القانون وموافقتها على كل ضريبة أو تكليف يفرض عليهم خاصة)

حضرة على المنزلاوى بك — أطلب أن يحدد القدر الذى يجوز لمجالس المديريات فرضه من الضرائب بنص دستورى حتى لا تسرف فى فرض الضرائب على الأهالى .

حضرة محمد على بك — هذا دخول فى تفاصيل لا محل لها هنا فضلا عن أن التحديد يكون تعديلا لقانون مجالس المديريات والاولى أن يترك تعديل هذا القانون الى قانون آخر .

حضرة على المنزلاوى بك — كلا ليست هذه المسألة من التفاصيل الجزئية بل هى كلية يصح النص عليها فى الدستور .

حضرة زكريا نامق بك — النص هنا عام ويشمل أحكام مجالس المديريات والمجالس البلدية والقروية واقتراح حضرة المنزلاوى بك خاص بمجالس المديريات فلا يمكن النص عليه هنا بل يجب أن يترك للقانون الخاص بمجالس المديريات .

حضرة على ماهر بك — اقترح أن يكون تعديل النص على الوجه الآتى (اختصاص هذه المجالس بتقرير ضرائب أو تكاليف على جهاتها خاصة أو باقتراح ذلك أو الموافقة عليه فى حدود القانون) بغير ذكر كلمة (أهالى) حتى يشمل النص الأجانب والوطنيين معا وهذا مطابق لما حكمت به المحاكم

المختلطة من قبل من أن ضرائب مجالس المديريات مفروضة على الأجانب أسوة بالوطنيين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أوافق على هذا الاقتراح .

فتقرر بالأغلبية تعديل الفقرة الثالثة من المادة الثانية على الصورة التى اقترحها حضرة على ماهر بك .

ثم وافقت الهيئة على باقى أحكام المادة الثانية من هذا الباب .

الباب الرابع

في المالية

مادة ١٣٤ — لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها الا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا في حدود القانون .

مادة ١٣٥ — لا يجوز اعفاء أحد من أداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٣٦ — لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا في حدود القانون .

مادة ١٣٧ — لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون والى زمن محدود .

يشترط اعتماد البرلمان مقدما في انشاء أو ابطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهم أكثر من مديرية . وكذلك في كل تصرف مجاني في أملاك الدولة .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٠ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — في الجلسة الماضية أرجانا البحث في حق الاقتراح في

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة

٢٥ يونيه سنة ١٩٢٤ :

وافق المجلس على

ضرورة تأليف لجنة لتنظر فى نظام الضرائب والرسوم الحالية لمعرفة ما اذا كان	مسائل الضرائب واليوم أقترح أن ينص على أنه لا يجوز للمجلسين انشاء ضريبة أو زيادة ضريبة أو تخفيض ضريبة أو حذف ضريبة الا بمصادقة الحكومة .

المواد من ١٣٤ إلى ١٣٧ يقابلها :
- المواد ١١٠ ، ١١١ ، ١١٢ من دستور بلجيكا
- والمادة ٨ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥
- والمادة ٣٠ من دستور ايطاليا
- والمادة ٨٣ ، ٨٤ من دستور استونيا
- والمادة ٤٦ من دستور الدانمرك
- والمادة ١١١ من دستور تشيكوسلوفاكيا

فيما عدا الأحوال المنصوص عليها صراحة فى القانون لا يجوز تكليف الأهالى بدفع شىء من الاموال الا بصفة ضريبة لفائدة الحكومة أو لمجالس الأقاليم . ولا يجوز انشاء أو تعديل أو الغاء ضريبة الا بقانون .

هذه قاعدة أساسية من قواعد الدستور . وقد رأت معظم الدساتير أن يكون الشأن فى الضرائب كالشأن فى الميزانية من حيث ضرورة مرورها والتصويت عليها بمجلس النواب أولا . وذلك راجع الى تاريخ أوربا السياسى . فقد كان تحكم الملوك فى جباية الضرائب وابتزاز الأموال من الرعايا على غير قاعدة أساس الاضطراب والثورات التى قامت بها الشعوب خصوصا وقد كانت طبقة الأشراف ممتازة من حيث الضرائب وكان الأكثرون من أهلها معفين من كل ضريبة .

لكن هذا التطور التاريخى لا ينطبق على حالة مصر . لذلك رأت لجنة الدستور محافظة على قاعدة التساوى بين المجلسين أن يكون الشأن فى القوانين التى تقرر الضرائب كالشأن فى غيرها من القوانين من حيث جواز اقتراحها بمعرفة أى المجلسين أو طرحها بمعرفة الحكومة على أيهما للاقتراع عليها والسير بها فى الطريق الذى تسير فيه القوانين العادية .

وقد اقترح بعض أعضاء لجنة الدستور أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحتفظ للحكومة وحدها بحق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لا ينفذ قرار البرلمان فى هذا الشان الا بموافقة الحكومة . ولكن الهيئة لم تر محلا لهذا التحديد فى سلطة البرلمان الذى يمثل دافعى الضرائب على اختلاف درجاتهم . معتبرة أن البلاد فى حاجة الى أعمال الاصلاح والتجديد وان منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو ايقاف نفاذ ما يقرره منها يؤدى الى تعطيل الأعمال التى يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذى يلزم لها .

وقد نصت المادة ٢٨ من الدستور على أن اقتراح القوانين الخاصة بانشاء ضرائب أو زيادتها من حق الملك ومجلس النواب . ولكن ليس معنى هذا أنه يجب أن تبدأ الحكومة بمجلس النواب عند اقتراحها انشاء ضريبة أو زيادتها أو تعديلها بل لها دائما أن تبدأ بمجلس الشيوخ ان أرادت .

وقد رأت اللجنة ألا تناقش القوانين المتعلقة بالضرائب فى سياق بحث الميزانية وتقريرها لأن الميزانية موقوتة بميعاد خاص ومناقشة القوانين المتعلقة بالضرائب بصدد بحثها يترتب عليه أحد أمرين ، تعطيل الميزانية أو عدم توفية القانون حقه من البحث .

وكما لا يبت فى أمر ضريبة الا بقانون فكذلك لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية الا بموافقة البرلمان .

وحكمة هذا أن القرض التزام خطير كبير الاثر على الدولة وللمسالة أيضا ارتباط بمبدأ الضرائب فان كل سلفة عمومية تقتضى فى الغالب فرض ضرائب لسدادها .

واذا صح أن يكون لهذا المبدأ المقرر فى كل الدساتير أهميته فاهميته فى مصر أكثر منها فى الأمم الاخرى . فان تاريخ مصر فى هذا الباب وما جنته الاستدانة عليها من تداخل الدول الاجنبية فى شؤونها يجعل من الواجب العناية بالنص على هذه المسالة فى قواعد الدستور الاساسية . وان ما لايزال الى اليوم قائما من القوانين الخاصة بترتيب ديون مصر ورقابة صندوق الدين عليها وعلى طرق دفع فوائدها واستهلاكها ليس من شانه أن يجعل محلا للتهاون فى هذا الباب .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها أما النقص أو الحذف فيكون للمجلسين حق اقتراحه .

دولة الرئيس — إذن يكون النص هكذا : « لا يجوز للبرلمان انشاء ضريبة أو زيادتها الا بناء على اقتراح الحكومة وحدها .

(موافقة من بعض الأعضاء) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن تبقى هذه المسألة خاضعة للقواعد العامة للتشريع فلا يوضع لها نص خاص وللحكومة اذا لم توافق على الضريبة أن تحل مجلس النواب .

حضرة توفيق دوس بك — للنص هنا فائدة خاصة اذ به تستطيع الحكومة اسقاط الضريبة الجديدة بمجرد امتناعها عن الموافقة عليها وبغير أن تلجأ الى حل المجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى — لا أرى على كل حال مانعا من النص فالحكومة هى التى تقترح انشاء الضرائب عادة وقلما يطلب المجلس ذلك ولكن هل الأساس الذى ترتكز عليه هذه الضرائب مقبولا وطريقة توزيعها عادلة وعما اذا كان هناك وسائل لزيادتها

مجلس الشيوخ جلسة ١٧ فبراير سنة ١٩٣٧ :

شرح أحد الأعضاء المقصود من المادة ١٣٧ فقال « الواجب أن تتقدم وزارة الأشغال بمشروعاتها مستقلة موضحة كامل مصروفاتها حتى يتمكن البرلمان من اقرار التكاليف جملة واحدة ويتبين ما اذا كانت ميزانية الدولة يمكن

= كذلك قرر الدستور أن كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه الا بعد اعتماد البرلمان .

وبالرجوع الى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية نجدها قد علقت على المادة ١٣٤ بما يأتى « . . . أما بخصوص الأموال أو الرسوم فان القانون يحدد مدى التحصيل — ولكن يجوز للسلطة التنفيذية فى حيز هذا المدى أن تحدد ما يحصل كما أن لها أن تعين طريقة التحصيل بواسطة اللوائح أو الاوامر الادارية » .

وقد علقت على المادة ١٣٧ بقولها « ان الفقرة الاولى من هذه المادة قد ترتبط فى العمل مع المادة ١٤٣ التى تقرر أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان .

وأن مفهوم المادة ١٣٧ هو أنها تقرر منع التعهدات التى يترتب عليها التزام مالى من غير الموافقة السابقة للبرلمان . فاذا رغبت الحكومة — بعد الموافقة على الميزانية — فى انشاء عقد ينتج عن تنفيذه استحقاق دين استحال عليها ذلك دون موافقة البرلمان . لأن هذا العقد ينطوى على معنى الاستدانة ويجب محافظة على مبدأ الرقابة البرلمانية أن تسبق موافقة البرلمان هذا التصرف .

وعند المناقشة فى الفقرة الاولى من المادة ١٣٧ تعرضت الهيئة لمسألة المصروفات غير المنظورة — أو غير المتوقعة — فقد يحدث أن تضطر الحكومة فى سبيل المصلحة العامة أن تصرف مبلغا لم تتوقع صرفه يوم عرضت الميزانية على البرلمان — فقد يدعو انهيار قناطر مثلا الى صرف مبلغ من المال على وجه السرعة .

وان مبدأ الرقابة السابقة للبرلمان على مصروفات الحكومة لا يمنع من ارصاد مبلغ خاص لمثل هذه المصروفات المفاجئة — وفى السنوات المقبلة ستكون الميزانية المصرية أكثر قابلية لهذا التخصيص لما ستكتسبه من مرونة وسوف يحول هذا دون احراج الحكومة اذا ما واجهتها ظروف استثنائية تستدعى مصروفا عاجلا » .

أن تتحمل تلك المصروفات أم لا ».

وفى جلسة ١٠ مارس سنة ١٩٣٧ :

تكلم أحد الأعضاء عن هذا الموضوع فقال واشترط الدستور صراحة فى المادة ١٣٧ ان أمثـال هذه التعهدات التى يترتب عليها انفاق مبالغ من خزانة الدولة فى سنة أو سنوات مقبلة يجب أن تعرض على البرلمان مستقلة عن الميزانية — والحكمة فى ذلك هى عدم ارتباط الحكومة والبرلمان بارتباطات يترتب عليها تقييد الحرية فى المستقبل اذا أريد عمل اصلاحات مستقبلا ».

مجلس النواب جلسة ١٩ مايو سنة ١٩٢٦ :

قدم أحد أعضاء مجلس النواب اقتراحا بتقرير مد سكة حديد حلوان الى بلدة الكريمات فرأى بعض الأعضاء انه لا يجوز النظر فى هذا الاقتراح لأن فى تقريره تداخل فى أعمال السلطة التنفيذية وفسروا نص المادة ١٣٧ بما يأتى :

يستفاد من النص أن يكون للمجلسين حق اقتراح انقاص الضرائب وحذفها ؟

دولة الرئيس — نعم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أنا أعارض فى فكرة منع المجلسين من اقتراح أى شىء يتعلق بالضرائب سواء كان بالانشاء أو الزيادة أو بالنقص أو بالحذف لأن الأمة هى التى تحمل أعباء الضرائب فلماذا يمنع نوابها من زيادة هذه الضرائب اذا رأوا ضرورة لذلك . وليس من المنطق أن يمنع أعضاء البرلمان من اقتراح الضرائب أو زيادتها ثم يخول لهم حق اقتراح تخفيضها أو حذفها .

دولة الرئيس — كان لى اقتراح وسط وهو ألا يكون للبرلمان حق انشاء الضرائب أو زيادتها أو انقاصها أو حذفها الا بمصادقة الحكومة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أخشى أن يجر ذلك الى تعطيل كثير من المشروعات النافعة . أننا فى حاجة الى كثير من أعمال الاصلاح وسنضطر الى فرض ضرائب جديدة على التجار وغيرهم ممن يربحون أموالا طائلة ولا يدفعون عنها شيئا للحكومة . وقد تمتنع الحكومة تحت تأثير عوامل خارجية عن موافقة المجلس على ما يقترحه من الضرائب الجديدة فهل يصح أن تقف من أجل ذلك أعمال الاصلاح التى تطلبها البلاد ؟

دولة الرئيس — تؤخذ الأصوات .

فتقرر بالأغلبية عدم الموافقة على الاقتراح السابق وهو أنه لا يجوز انشاء ضريبة أو زيادتها الا بناء على اقتراح الحكومة وحدها .

دولة الرئيس — أقترح النص على أنه لا يجوز انشاء ضريبة أو تعديلها أو الغاؤها الا بقانون .

(موافقة عامة) .

دولة الرئيس — أقترح النص على أنه لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهـد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية الا بموافقة البرلمان .

(موافقة عامة) .

دولة الرئيس — أقترح أن ينص على أن كل التزام موضوعه استقلال

مورد من موارد الثروة الطبيعية بالبلاد أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه الا بعد اعتماد البرلمان

(موافقة عامة) .

دولة الرئيس — أقترح أن ينص أيضا على أنه يشترط اعتماد البرلمان مقدما كلما اقتضى الحال انشاء أو ابطال خط حديدى أو ترعة أو مصرف مار بأكثر من مديرية أو أى أعمال عامة للرى كالخزانات وغيرها وكذلك كلما اقتضى الحال تصرفا مجانيا فى الأملاك الأميرية .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٧ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار الثالث والتسعون وهذا نصه :

« ولا يجوز انشاء ضريبة أو تعديل ضريبة أو الغاؤها الا بقانون » .

سعادة منصور يوسف باشا — أقترح ألا تقرر ضريبة الا بأمر ملكى .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الضريبة تقرر بقانون .

حضرة زكريا نامق بك — غرض سعادة منصور باشا أن لا يكون للمجلس حق اقتراح الضرائب وهذا بحث سبق لنا أن تكلمنا فيه فى اللجنة الفرعية .

حضرة على المنزلاوى بك — كنت اقترحت أن لا يكون للمجلس حق اقتراح الضرائب ويكون للحكومة وحدها هذا الحق .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أنا أعارض فى ذلك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أجمع الشراح على أن المجالس التى خول لها حق اقتراح الضرائب أسرفت فى هذا الحق وأكثرت من الضرائب وأن الأغلبية ان كانت من الزراع ترهق التجار بالضرائب وان كانت من التجار ترهق الصناع بالضرائب . ولدينا فى مصر دليل على ذلك فان مجالس المديريات زادت الضرائب زيادة كبرى . لهذا أفضل أن يكون هذا الحق للحكومة لأنها سلطة خارجة عن المجلس لا تتأثر بدافع خاص بل تراعى فى وضع الضرائب التوزيع العادل . وأذكر أن يوسف بك النحاس نشر فى الجرائد انتقادا

« أن الحكومة اذا أرادت أن تأتى أمراً من الأمور التى نص عليها فى هذه الفقرة الأخيرة تستصدر من البرلمان اعتمادا سابقا على تنفيذه » — ورأى هذا الفريق انه يجب أن يقدم صاحب الاقتراح اقتراحه الى السلطة التنفيذية فان رأت انه مقبول وأنه مما يدخل تحت حكم المادة ١٣٧ تطلب الاعتماد من البرلمان . ورد عليهم أحد الأعضاء « انه ما دامت المادة ١٣٧ تشترط اعتماد البرلمان مقدما فى انشاء الخطوط الحديدية أى أن الاعتماد من حق البرلمان فمن حقه القرار فيه وكذلك يملك الاقتراح تبعا للقاعدة المشهورة ان من يملك الحق يملك الاقتراح والقرار فيه — وانتهى الرأى بوجوب وضع هذا الاقتراح فى صيغة مشروع قانون » .

مجلس الشيوخ جلسة ٦ يوليه سنة ١٩٣٧ :

بمناسبة اعتماد ميزانية وزارة الأشغال العمومية لسنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨

لأعمال اللجنة فى هذا الموضوع .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الضرائب هنا كلها عقارية ولا ضرائب على الايراد ولا على التجارة . فاصلاح هذه الحال يقتضى تخويل المجلس حق اقتراح الضرائب . ويخشى أن تقع الحكومة تحت تأثير أصحاب رؤوس الأموال فلا تقترح الضرائب للمشروعات العامة التى يقتضيها الاصلاح .

حضرة زكريا نامق بك — تخويل حق اقتراح الضرائب للمجلس فيه خطر خصوصا بعد أن تقرر مبدأ الانتخاب من غير اشتراط النصاب . فقد يوجد مجلس أغلبية اشتراكية أو أغلبية من الملاك فيرهقون التجار أو العكس. ويلاحظ أن الحكومة مسؤولة وهذا يدعوها الى الاحتراس . أما المجلس فغير مسؤول ويخشى أن يسرف فى هذا الحق .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لو رجعنا الى تجارب الأمم الأخرى لوجدنا أن اعطاء هذا الحق للمجالس فيه خطر على الشعب . أما الحكومة فمسؤولة عن عملها وقد لا تلجأ الى الزيادة فى الضرائب بل تعالج الحالة من طريق الاقتصاد فى المصروفات . ويخشى ان خول للمجلس هذا الحق أن تقف الحكومة فى وجه كل مشروع يقترحه المجلس بدعوى أن ليس لديها المال وتطلب من المجلس فرض ضريبة جديدة . ولكن لو كان هذا الحق للحكومة فتكون مأمورية المجلس مطالبتها بالمشروعات اللازمة والحكومة يكون عليها ايجاد المال اللازم لذلك من أى طريق تراه .

حضرة زكريا نامق بك — أزيد على ما قلت أن وضع هذا الحق فى يد الحكومة وحدها يطمن الأجانب فى الوقت الحاضر ويوجب الثقة المالية .

حضرة على ماهر بك — أرى أن تخويل الحكومة هذا الحق دون المجلسين فيه فائدتان : الأولى أن الحكومة هى التى تكون مسؤولة عن ايجاد المال اللازم لتنفيذ المشروعات التى يطلبها المجلس سواء من طريق الاقتصاد أو من طريق وضع الضرائب . والثانية أن الحكومة لن تجعل الضرائب غرضا لذاته لأن الحكومة التى تقترح الضريبة ستعمل حسابا لمناقشتها فى ذلك على أن حسن السياسة المالية يقضى بأن تكون الضرائب أقل ما يمكن والضرائب من المسائل

اقترح أحد الأعضاء بأن يقرر المجلس أن اقرار الميزانية بما فيها الاعتمادات الواردة برسم مشروعات يقتضى تنفيذها صرف مبالغ فى أكثر من السنة المالية الحالية لا يعنى الاقرار المطلوب بحكم الفقرة الأولى من المادة ١٣٧ من الدستور ولا يعفى الوزارة من واجب التقدم للبرلمان بهذه المشروعات مستقلة ومع كافة البيانات الخاصة بها . وهذا تنفيذ لرغبة لجنة المالية بمجلس الشيوخ فى تقريرها عن ميزانية وزارة الأشغال لسنة ١٩٣٦ — ١٩٣٧ التى رأت فيه أن لا تكتفى الوزارة لاقرار المشروعات الكبرى للرى بإدراجها ضمن الميزانية بل يجب عرضها مستقلة — وتنفيذا لقرار البرلمان بمجلسى النواب فى ١٨ يونيه سنة ١٩٢٧ والشيوخ فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٢٧ تكون ملاحظات اللجان ملزمة للحكومة اذا لم يعترض عليها .

الفنية التى تكون الحكومة أقدر على بحثها ودراستها .

حضرة محمد على بك — أنا من رأى حضرة المكباتى بك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر الموافقة على القرار مع اضافة العبارة الآتية فى آخرها : (وانشاء الضرائب أو زيادتها لا يكون الا بناء على اقتراح من الحكومة) .

وتلى القرار الرابع والتسعون والخامس والتسعون وهذا نصهما :

(٩٤) لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية الا بموافقة البرلمان .

(٩٥) كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية بالبلاد أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه الا بعد اعتماد البرلمان .

فوافقت الهيئة عليهما .

تلى القرار السادس والتسعون وهذا نصه :

يشترط اعتماد البرلمان مقدما كلما اقتضى الحال انشاء أو ابطال خط حديدى أو ترعة أو مصرف مار بأكثر من مديرية أو أى أعمال عامة للرى كالخزانات وغيرها وكذلك كلما اقتضى الحال تصرفا مجانيا فى الأملاك الأميرية .

فوافقت الهيئة عليه بعد استبدال كلمة (أعمال) ب (أشغال) .

ثم تلى القرار السابع والتسعون وهذا نصه :

فيما عدا الأحوال المنصوص عنها صراحة فى القانون لا يجوز تكليف الأهالى بدفع شىء من الأموال الا بصفة ضريبة لفائدة الحكومة أو مجالس الأقاليم .

فوافقت الهيئة .

حضرة على ماهر بك — أقترح أنه اذا اختلف المجلسان بشأن ضريبة فيحل الخلاف باجتماع المجلسين كما هو الحال بالنسبة للميزانية لأنه قد يترتب على ذلك الخلاف ايقاف اصلاحات هامة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — مسألة الضرائب لها أهمية خاصة وقد

وقال أحد الأعضاء محبذا هذا الاقتراح : « والسبب فى ذلك بسيط هو تمكين البرلمان فى بسط رقابته التامة على المشروعات الكبرى أى أن رقابة البرلمان طبقا للدستور يجب أن تنصب على المشروع فى ذاته لا على الاعتمادات الابتدائية — وهذا انما تأتى تبعا للمشروع. وقلب الاوضاع يسلب كل سلطان للبرلمان فى رقابته على المشروعات الكبرى التى تنوى الوزارة القيام بها » .

ولكن المجلس وافق على اقفال باب المناقشة دون ابداء رأى فى الاقتراح بالرفض أو القبول .

توجد أغلبيـة من الملاك مثلا فى أحد المجلسين فتقف حجر عثرة فى سبيل الاصلاحات لهذا أنضم لرأى حضرة على ماهر بك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أضيف على هذا الاقتراح أن لا يجتمع المجلسان الا اذا طلبت الحكومة ذلك . لأن الحكومة التى لها حق اقتراح الضريبة لها أن تتنازل عن طلبها اذا اقتنعت بأدلة الرفض . فاذا لم تقتنع يكون لها أن تعرض الأمر على المجلسين .

حضرة على المنزلاوى بك — فى هذا خطر كبير . لأن الوزارة لو كانت مستندة الى غالبية فى مجلس النواب تؤيدها فجمع المجلسين يضيع قوة مجلس الشيوخ لأنه أقلية بالنسبة لمجلس النواب فى العدد .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر رفض الاقتراح .

وفى صفحة ١٤١ من مجموعة المحاضر :

تليت أحكام الباب الرابع .

المادة الأولى (لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديل ضريبة أو الغاؤها الا بقانون) .

حضرة على المنزلاوى بك — هل يراد بالضرائب هنا الضرائب العامة فقط أو كافة الضرائب ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المراد هنا هو الضرائب العامة فقط لأن الضرائب الخاصة قد جعلت من اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية كما ذكر فى الباب السابق .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — لا بد اذن من النص على أن الضرائب المشار اليها هنا هى الضرائب العامة وأقترح أن يكون نص المادة كالآتى : (لا يجوز انشاء الضريبة العامة ألخ) .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — لا أوافق على هذا الاقتراح لأن القانون قد يقتضى أن بعض الضرائب الخاصة بالمديريات أو البلديات لا يفرض الا بقانون .

حضرة توفيق دوس بك — المقصود بالضريبة هنا الضريبة العامة التى

تشمل كافة أهل القطر والضرائب الخاصة باحدى الجهات التى قد تستلزم تصديق البرلمان اذا اقتضى القانون ذلك .

فوافقت الهيئة بالأغلبية على نص المادة الأولى وعلى هذا التفسير .

ثم تليت المادة الثانية ونصها :

فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى القانون لا يجوز تكليف الأهالى تأدية شيء من الأموال الا ما كان ضريبة لجهة الحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — تحرير هذه المادة عليه اعتراض وقد كان الغرض منها التوسعة على الحكومة فى أن تقتضى من الأهالى رسوما مقابل خدمات تؤديها لهم كرسوم المستشفيات وأجور السكك الحديدية وعوائد السلخانات وعوائد الأرصفة ونحو ذلك ولكن وضع المادة الحالى لا يوضح الغرض المقصود منها .

حضرة على ماهر بك — اذن تحذف العبارة الأخيرة من المادة وهى (الا ما كان ضريبة لجهة الحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية).

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — حذف هذا الاستثناء الأخير لا يؤدى الى الغرض الذى يقصده حضرة عبد العزيز بك لأن بعض الرسوم يقرر بغير قانون كرسوم المستشفيات .

حضرة توفيق دوس بك — هذه الرسوم تكون بلائحة واللوائح يضعها الوزير مستمدا سلطته فى ذلك من القانون .

عبد الحميد مصطفى باشا — النص الحالى يفيد أنه لا يجوز دفع شيء من الأموال الا اذا صدر به قانون ولكى يدخل فيه الرسوم التى يجوز فرضها بمقتضى لوائح يحسن تعديله على الوجه الآتى : (لا يجوز تكليف الأهالى تأدية شيء من الأموال الا فى حدود القانون) .

فوافقت الهيئة بالاجماع على هذا التعديل

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن تجعل هذه المادة هى المادة الأولى فى الباب ونجعل المادة الأولى مادة ثانية .

(موافقة عامة) .

ثم تليت المادتان الثالثة والرابعة والخامسة وواوفقت عليهم الهيئة .

مادة ٣ — لا يجوز اعفاء أحد من أداء الضرائب فى غير الأحوال المبينة فى القانون .

مادة ٤ — لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة ولا مكافأة ولا اعانة ولا مرتب أيا كان نوعه الا فى حدود القانون .

فوافقت الهيئة عليهما بالاجماع .

ثم تليت المادة الخامسة ونصها :

لا يجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد موجب لانفاق مبالغ من الخزانة غير واردة بالميزانية الا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو عمل تجارى أو صناعى فى مصلحة الجمهور وكل احتكار لا يجوز منحه الا بعد اعتماد البرلمان والى زمن محدود .

يشترط اعتماد البرلمان مقدما فى انشاء وابطال الخطوط الحديدية والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية . وكذلك فى كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح اضافة (والطرق العامة) فى الفقرة الثالثة من هذه المادة بعد عبارة (وابطال الخطوط الحديدية) .

فوافقت الهيئة على المادة وعلى اضافة عبارة (والطرق العامة) .

مادة ١٣٨ — الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون .

وتقرر الميزانية بابا بابا

مادة ١٣٩ — تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا .

مادة ١٤٠ — لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١٧ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — لا شك فى أن مجلس النواب أبلغ تمثيلا للأمة وأكثر تعبيرا عن رأيها ، والآن تتكلم فى الاستثناء الثانى وهو وجوب تقديم الميزانية أولا الى مجلس النواب .

(موافقة عامة) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٢١ يونيه سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على المبدأ الآتى وإذا عرضت الحكومة فى مشروع الميزانية اعتمادا فرفضه مجلس النواب فانه

المواد ١٣٨ ، ١٣٩ ، ١٤٠ تقابلها:
- المادة ٨ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ١١٥ من دستور بلجيكا
- والمادة ٤٧ من دستور الدانمرك
- والمادة ٥٢ من دستور استونيا
- والمادة ١٠ من دستور ايطاليا
- والمادة ٤١ ، ٤٣ من دستور تشيكوسلوفاكيا
- والمادة ٣٤ من دستور اليونان

الميزانية Budget هى المستند المشتمل على بيان مصروفات وايرادات الدولة — وباقرارها تبدأ الحكومة بانفاق الأولى وتحصيل الثانية .

ونظرا لأن الميزانية تستدعى مراجعة أعمال الحكومة بوجه عام فان نظرها يستغرق معظم وقت البرلمان . لذلك نص الدستور على وجوب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل — وقد حدد القانون ابتداء السنة المالية بأول شهر مايو وعليه يجب ارسال الميزانية للبرلمان قبل أول فبراير — حتى يجد البرلمان من الوقت متسعا لفحصها واعتمادها .

طريقة دراسة الميزانية فى البرلمان : الميزانية كأى مشروع قانون — تحال على اللجنة المختصة لدراستها — وهذه اللجنة هى لجنة المالية — ومن يوم احالة الميزانية على اللجنة المالية تبدأ هذه اللجنة فى دراسة ميزانية كل وزارة على حدة بعد أن تبحث السياسة المالية العامة للحكومة وبعد أن تبحث الايرادات والمصروفات بوجه عام . ==

يجوز مع ذلك لمجلس الشيوخ أن ينظره وأن يقره ويعيده لمجلس النواب»

وقرر مجلس النواب بجلسة ٣ أغسطس سنة ١٩٢٦

ان ميزانية الجامعة تقدم

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وهل يدخل فى مفهوم كلمة «الميزانية» ميزانية وزارة الأوقاف العمومية .

دولة الرئيس — نعم انى ماقصدت بلفظ «الميزانية» الا القدر الذى يتناول ميزانيات جميع وزارات الحكومة ومصالحها ، وهذا يدخل فيه بالطبع ميزانية وزارة الأوقاف العمومية .

(موافقة بالاجماع على هذا التفسير) .

= وقد اعتدنا فى البرلمان المصرى أن نبحث الايرادات قبل المصروفات ولو أن هذا هو خلاف المتبع فى الدول البرلمانية الاخرى — وفى هذا يقول أحد النواب بجلسة ٣١ مايو سنة ١٩٢٤ « ان تقرير الايرادات معناه الحجر على حريتنا فى التكلم فى المصروفات لأننا اذا جعلنا ايرادات الدولة ٣٤ مليون جنيه وتناقشنا اليوم فى مسالة ضريبة القطن مثلا وتمكنا من انزالها وهى عبارة عن مليون وخمسماية الف جنيه فاننا لا نعلم من أين نسدد هذا العجز فى المصروفات . . . ولكن اذا قرأنا الايرادات قبل المصروفات فانى أخشى أننا اما أن ننقاد فى عملنا وراء تقرير اللجنة فنقرر أشياء لا ترتاح لها ضمائرنا . واما أن نطاوع ضمائرنا ونغير منه ما نرى ضرورة لتغييره وهذه مسالة لا تغيب عن حضراتكم خطورتها » .

وعلل مقرر اللجنة (دكتور احمد ماهر) هذا الوضع الشاذ بقوله « لا نزاع فى أن المبادىء المالية بالنسبة لميزانيات الحكومات الاجنبية تقضى بان يبدأ أولا بدرس المصروفات فالايرادات ، هذه هى القاعدة بخلاف ما يحصل فى ميزانية الأفراد العادية ولكن لجنة المالية قد رأت أن تخرج عن هذه القاعدة فى هذا العام للاسباب التى بينتها وهى ضيق الوقت ومسالة تقديم الميزانية فى وقت متاخر عن الوقت اللازم مدة أربعة شهور تقريبا . . . وهذا هو ما حدا باللجنة أن تخرج عن هذه القاعدة العادية المتبعة فى ميزانيات الحكومات الاجنبية وان تلجا الى قاعدة ميزانية الأفراد » .

حدث هذا فى سنة ١٩٢٤ وسارت عليه الحكومات الى اليوم — وتكرر الاعتراض على هذا الوضع فى ٥ يوليه سنة ١٩٣٨ عند ما عرضت الميزانية على مجلس الشيوخ وأجاب وزير المالية (دكتور احمد ماهر) بان الحكومات تحدد مصروفاتها أولا ثم تنظم ايراداتها على أساس تلك المصروفات ولكن جرى العمل بالنسبة للميزانيات المصرية على مخالفة هذه النظرية لغاية الآن وذلك لظروف كثيرة مختلفة أشار اليها حضرة الشيخ المحترم لويس فانوس افندى وهذه الظروف لم تتغير للآن .

لذلك أرجو من حضراتكم أن تستمروا فى نظر باب الايرادات قبل نظر باب المصروفات فى هذا العام الى أن تتغير الأسس التى توضع عليها الميزانية ويمكن بعدئذ البدء فى نظر باب المصروفات قبل باب الايرادات — أما القول بغير هذا فيعتبر ترتيبا صناعيا لأن الميزانية وضعت فعلا فدراستها بطريقة عكسية لا تؤدى الا الى الضرر. لأنها طريقة صناعية وكل ما يريده منا أن نتشبه بغيرنا فى دراسة الميزانية من غير أن يكون الأساس الذى سار عليه الغير قد اتبع عندنا لهذا أرجو أن تصرفوا النظر عن هذا الاقتراح » .

من هذا نرى أن الحكومة المصرية قد دأبت منذ سنة ١٩٢٤ على عرض الايرادات على البرلمان قبل المصروفات مخالفة بذلك ما سارت عليه الحكومات الدستورية الاجنبية وما اتفق عليه رأى الشراح (راجع فى هذا بارتلمى طبعة ١٩٢٦ صفحة ٦١٧ وديجى مختصر طبعة ١٩٢٣ صفحة ٤٨٢) .

وقد أوجب الدستور قراءة الميزانية بابا بابا وحكمة ذلك أن يستطيع البرلمان القيام بالرقابة الواجبة بطريقة فعلية .

وقد رأى الدستور أن يستثنى الميزانية من قاعدة المساواة بين المجلسين وأوجب أن يعرض مشروعها على مجلس النواب أولا — وذلك راجع الى طبيعة تكوين المجلسين واعتبار أن مجلس النواب هو المجلس الأكمل تمثيلا للامة — وهذا المبدأ موجود فى كثير من الدساتير الاجنبية ومنها الدستور الفرنسى .

وقد حتم الدستور على البرلمان أن لا ينفض قبل اعتماد الميزانية لما لاقرار البرلمان لها من عظيم الأثر فى حياة البلاد ونشاط الأداة الحكومية . =

وفى صفحة ٢٠ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — متى تقدم الميزانية الى مجلس النواب ؟

فتقرر بالاجماع أنه يجب تقديمها قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل .

وفى صفحة ٤٨ من مجموعة المحاضر :

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أن المصروفات المدرجة فى الميزانية اليه كجزء من ميزانية الدولة وأن يوقف كل اعتماد يخص الجامعة الى وقت تقديم الميزانية المذكورة وأن المجلس يلزم أن يبحثها كما يبحث سائر أجزاء الميزانية وأن يقرها باباً باباً » .

= وبالرجوع الى دستور سنة ١٩٣٠ نجد أنه قد حذف هذا الشرط وعللت مذكرته التفسيرية هذا الحذف بقولها « وقد احتاط الدستور للحالة التى لا يكون صدر فيها القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية فدل فى المادة ١٤٢ على أن الطريق الذى يتبع وهو العمل بالميزانية القديمة مع امكان العمل بما أقره المجلسان من أبواب الميزانية — فبعد هذا كله لا ترى حاجة لما قضت به المادة ١٤٠ اذا رأت السلطة التنفيذية فض دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية فانما تفعل ذلك على مسؤوليتها — وليس من المصلحة فى شىء أن يعين الدستور على اطالة النظر فى الميزانية حتى بعد بدء السنة المالية بل أن بعض الدساتير ونذكر على وجه الخصوص دستور بولونيا — توجب ايجابا أن يفرغ من نظر الميزانية وأن تقرر قبل ميعاد معين . فان لم تقرر حتى ذلك الميعاد أصدرت الحكومة قانون الميزانية حسب المشروع الذى وضعته هى — ولا ترى الوزارة أن تصل الى مثل ذلك الحد من جواز تخطى ارادة نواب الأمة — وتكتفى فى هذا الشأن بحذف المادة ١٤٠ . فاذا فض دور الانعقاد بعد نهايته ولم تكن الميزانية قد قررت لزم الحكومة نتيجة عملها من أنها لا تستطيع أن تزيد على الميزانية القديمة » .

وقد يتساءل البعض — هل يجوز للمجلس عند نظر مشروع الميزانية أن يعدل فى أبواب الايرادات حتى المقررة منها بقوانين أم لا ؟

لقد أجابت الحكومة على هذا السؤال بالنفى (مجلس النواب جلسة ٦ يونيه سنة ١٩٢٧) وعللت رأيها بما يأتى « ان الدستور فى المادة ١٣٤ يحرم انشاء ضريبة أو تعديلها الا بقانون وان ميزانية الايرادات ليست الا تقدير ما يتوقع تحصيله من الضرائب والرسوم بحسب القوانين الخاصة بها وبناء عليه لا يجوز تعديل تلك القوانين بمجرد الاقتصار على تعديل أرقام الميزانية — بل لابد من نصوص قانونية معدلة للقوانين المذكورة — فيمكن تقديم مشروعات بقوانين تنظر بطريق الاستعجال » .

عارض الحكومة فى هذا الرأى بعض الأعضاء فقرر المجلس احالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية لبحثه — وتتلخص حجج المعارضين فيما يأتى « انه اذا كان الدستور قد اشترط اصدار قانون لانشاء ضريبة أو تعديلها — فان الميزانية فى ذاتها قانون ففى تعديل الايرادات أو المصروفات بتعديل أرقام الميزانية خضوع لنص الدستور لأن التعديل انما حصل بقانون — على أن استعمال هذا الحق يجب أن يكون بحكمة وروية فكل تعديل يقدم يحال على لجنة المالية التى تبحثه .

ولقد قدمت اللجنة تقريرها للمجلس فى جلسة ٢٦ يونيو سنة ١٩٢٧ وملخص ما جاء فيه : —

(١) أن المجلس الحق المطلق فله أن يعدل فى الميزانية كما يشاء مع عدم الاخلال بما استثناه الدستور فى المواد ٥٦ ، ١٤١ .

(٢) عند ما يتقرر أى تعديل يضاف الى مشروع قانون الميزانية مادة تتضمن هذا التعديل .

(٣) أن يحال على لجنة المالية كل اقتراح يقدمه أحد الأعضاء متى طلب ذلك مقرر اللجنة أو الحكومة وقد وافق المجلس على هذا التقرير (راجع نص التقرير فى صفحة ١١٦ من الجزء الثانى) .

وهل يتساءل البعض — هل يجوز لمجلس الشيوخ أن يقترح ادراج اعتمادات جديدة فى الميزانية ؟

للجواب على ذلك نقول ان المادة ٢٨ من الدستور تنص على أن للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب .

وهذه المادة تقابلها المادة ٨ من القانون الدستورى الفرنسى الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥ ونصها « لمجلس الشيوخ كما لمجلس =

مجلس الشيوخ جلسة ٢٨ يونيو سنة ١٩٢٦ : نظراً لتأخر عرض الميزانية على البرلمان اقترح أحد الأعضاء مخابرة مجلس النواب للاتفاق على التصريح حالا لوزير المالية بفتح الاعتمادات اللازمة لتباشر كل وزارة الأعمال المستعجلة بدون ابطاء.

فرد عليه الرئيس بأن هذا العمل غير دستورى

تنفيذا لقانون لا يجوز تغييرها الا بعد تعديل القانون أو الغائه بالطريق العادى .

(موافقة عامة) .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — واذا رأى المجلسان عند بحث الميزانية تعطيل عمل يرتبط بالادارة العامة وخالفته الحكومة فان القديم يبقى على قدمه مؤقتا ويستمر البحث مع الحكومة حتى يقرر ما يتبع فى ذلك نهائيا .

(موافقة عامة) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٥ من مجموعة المحاضر .

أمر معالى الرئيس فتلى القرار الخامس والثمانون وهذا نصه :

يجب أن يقدم مشروع الميزانية الى مجلس النواب أولا .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أطلب أن يضاف الى النص عبارة

= النواب حق اقتراح القوانين ووضعها . على أن القوانين المالية يجب أن تقدم أولا الى مجلس النواب ويوافق عليها هذا المجلس » .

وقد فسرت هذه المادة فى فرنسا بأنه لا يجوز لمجلس الشيوخ الفرنسى أن يدرج فى مشروع ميزانية الدولة اعتمادا جديدا لم تدرجه الحكومة أو مجلس النواب — كما أن يزيد فى الاعتمادات المدرجة — لأن هذا العمل يكون من قبيل اقتراح القوانين المالية — ومجلس الشيوخ ممنوع من اقتراح القوانين المالية على اطلاقها طبقاً للقانون سالف الذكر .

وقد سار مجلس الشيوخ على اتباع وسيلة غير مباشرة اذا ما أراد أن يحمل الحكومة على اعادة ادراج اعتماد مالى حذف من مشروع الميزانية ، أو ادراج اعتماد جديد ، هى أن يخفض أحد الاعتمادات المدرجة فى نفس الفرع من الميزانية . مما يؤثر على ارادة الحكومة . فترضخ لرأى مجلس الشيوخ وتدرج الاعتماد الذى يرغب مجلس الشيوخ فى ادراجه أو زيادته .

راجع فى هذا أوجين بير ملحق بند ٥٣٢ صفحة ٦٧٨ ، ٦٨٣ ، ٦٨٧ . وبارتلمى « القانون الدستورى » صفحة ٦٢٦ .

فهل يمكن أن نأخذ بهذا الحكم فى مصر ؟

فى اعتقادى أن النص الوارد بالدستور المصرى يمنح مجلس الشيوخ سلطة أوسع بالنسبة لاقتراح القوانين المالية على اختلاف أنواعها اذ ان النص لا يمنع مجلس الشيوخ الا من اقتراح القوانين الخاصة بانشاء ضرائب أو زيادتها وكل ما عدا ذلك من القوانين المالية فاقتراحه مباح .

ويزيد فى بيان رجحان هذا الرأى أن دستور سنة ١٩٣٠ عندما أراد أن يسلب المجلسين حق اقتراح القوانين المالية بوجه عام اقتبس المادة الثامنة من دستور فرنسا .

ويجب أن نلاحظ أنه لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يقرر من المصروفات الجديدة ما يضطر الحكومة لانشاء ضرائب جديدة أو زيادتها لأن مجلس الشيوخ ممنوع من انشاء الضرائب أو زيادتها طبقا للمادة ٢٨ من الدستور .

وبالرجوع الى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية نجد أنها قد علقت على المادة ١٣٨ بما يأتى « لم يعين الدستور طريقة التصويت على الميزانية لهذا يمكن أن نتبع فى ذلك بعض الطرق المعمول بها فى الدول الأخرى ففى بعضها تشمل الميزانية كل المصروفات وكل الايرادات ويصدر بها قانون واحد وفى البعض الآخر يكون لكل وزارة ميزانية خاصة .

وقد تحدث الموافقة على الميزانية باباً باباً أو مادة مادة . وقد استحسنت اللجنة الأخذ بطريقة الموافقة باباً باباً » .

(ليفصل أولا) لأن هذا أصرح فى الدلالة على الغرض المقصود من هذه المادة ولأنه ليس ما يمنع الحكومة من أن تقدم الميزانية لكل من المجلسين فى وقت واحد ولكن الممنوع هو أن يتناقش فيها مجلس الشيوخ قبل أن يبدى مجلس النواب رأيه .

وافقت الهيئة على هذه الاضافة .

تلى القرار السادس والثمانون وهذا نصه :

يجب تقديم الميزانية الى مجلس النواب قبل ابتداء السنة المالية الجديدة بثلاثة أشهر على الأقل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — فى الدستور البولونى نص بأن المجلس يجب أن يستمر فى العمل حتى ينتهى من الميزانية وأقترح إضافة هذا الى المادة .

حضرة محمد على بك — ولكن قد تسحب الحكومة الميزانية فى أثناء بحثها لادخال تعديل عليها فهل يبقى المجلس بلا عمل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أظن أن الحكومة تسحب الميزانية بعد تقديمها واذا أرادت أن دخل تعديلا عليها تقدمه للمجلس .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الاولى أن تترك الحرية للمجلس .

وفى الواقع فان مدة الانعقاد العادية كافية لدرس الميزانية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لا أرى مانعا من الاضافة التى يقترحها حضرة المكباتى بك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وأنا من رأى حضرة المكباتى بك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر اضافه العبارة الآتيه فى آخر القرار (ويستمر فى نظرها حتى يفرغ منها .

ثم تلى النص الآتى :

« المصروفات المدرجه فى الميزانية تنفيذا لقانون لا يجوز تغييرها الا بعد تعديل القانون أو الغائه بالطريق العادى » .

فوافقت الهيئة عليه .

لأنه ليس لمجلس الشيوخ أن يرسم خطة السير لمجلس النواب ووافقه المجلس على ذلك وقرر رفض الاقتراح للسبب الذى أبداه الرئيس ولأنه لا يجوز أن يسمح لوزير المالية بالتصرف من تلقاء نفسه وبغير مصادقة البرلمان فى أى مبلغ .

مجلس الشيوخ جلسة ١٨ أبريل سنة ١٩٢٧ :

لاحظت لجنة المالية أن مشروع القانون الذى قدمته وزارة الأوقاف لمجلس النواب كان خلواً من عبارة « ويعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية » الواردة فى المادة الخامسة من المشروع وأن المشروع الذى أقره مجلس النواب اشتمل على هذه العبارة فى المادة المذكورة — فتباحثت اللجنة فى هذه المسألة ورأت حذف هذه العبارة فى المادة الخامسة لأن الميزانية بقسميها «الايرادات والمصروفات» غير قابلة بطبيعتها لأن يحدد لبدء العمل بها موعد غير

تلى القرار التاسع والثمانون وهذا نصه :

اذا رأى المجلسان عند بحث الميزانية ايقاف أو تعطيل عمل يرتبط بالادارة العامة وخالفتهما الحكومة يبقى القديم على قدمه مؤقتا . ويستمر البحث مع المجلسين حتى يتقرر ما يتبع فى ذلك نهائيا .

بعض الأعضاء — نريد تفسيرا لهذه المادة .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اذا اقترح المجلس فى أثناء نظر الميزانية الغاء مصلحة من المصالح العامة غير منشأة بقانون كادارة التعليم الفنى مثلا وما يتبعها من المدارس ولم تكن الحكومة على استعداد للدخول مع المجلس فى المناقشة واقناعه بفائدتها فلها أن تطلب منه بقاء القديم على قدمه مؤقتا ويستمر البحث مع المجلس حتى يقرر المجلس ما يتبع ، ورأى المجلس بالطبع هو النهائى .

حضرة على المنزلاوى بك — اذا قرر المجلسان حذف مصلحة عامة فرأيهما يجب أن يحترم احتراما لمبدأ سيادة الأمة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذا هو مايجب أن يكون ولذا أقترح حذف هذه المادة .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — المسألة قاصرة على طلب تأجيل لا معارضة المجلس فيما يقرره . ان قرار المجلس محترم على كل حال ولكن المقصود من هذه المادة هو أن لا تفاجىء الحكومة وهى مشتغلة فى الميزانية بطلب الغاء مصلحة عامة . لهذا أعطى لها الحق فى أن تطلب مهلة للاستعداد مع استمرار البحث مع المجلس فى أمر هذه المصلحة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المادة غامضة ويجب أن تحدد إذ يخشى أن تدعى الحكومة أن الغاء أى اعتماد فيه تعطيل لمصلحة عامة فيكون بحث الميزانية غير مجد .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الغرض من المادة هو ما بينت ومع ذلك فأنا أقترح تعديلها بالصيغة الآتية لتكون أكثر وضوحا : (اذا اقترح عند بحث الميزانية أمر يترتب عليه ايقاف أو تعطيل عمل قائم يرتبط بمصلحة إدارية عامة فللحكومة أن تطلب بقاء القديم على قدمه مؤقتا ويستمر البحث مع المجلسين حتى يقرر المجلسان ما يتبع فى ذلك نهائيا) .

بدء المدة التى وضعت لها فان الايرادات هى عبارة عن تقديرات لما ينتظر تحصيله فى هذه المدة فهى بطبيعة ذلك لا تحتمل تحديد مدة أخرى للعمل بها — والمصروفات هى حصر لنفقات الدولة فى المدة التى تتناولها الميزانية مهما يكن التاريخ الذى يصدر فيه قانونها وهذه المدة قد حددها القانون — ومما يؤيد هذا الرأى أن العمل قد جرى على أن لا يحدد فى قانون الميزانية موعد للعمل بها اعتمادا على اسنادها .

وقد وافق المجلس على رأى اللجنة ورأى أنه لا يجوز أن ينص فى القانون على « ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية » .

مجلس النواب جلسة ٢٨ يونيو سنة ١٩٢٧ :

قرر المجلس أنه لا يمكن الموافقة على اعتماد على أن لا يصرف الا بعد الموافقة على المشروع الخاص به لأن المجلس لا يمكن ان يقر مبالغ لم تتبين الحاجة اليها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا أوافق على عبارة « عمل قائم يرتبط بالادارة العامة » لأنها مطلقة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أقترح النص الآتى : (اذا أقترح فى المجلسين أثناء نظر الميزانية أمر يترتب عليه ايقاف أو تعطيل مصلحة إدارية عامة قائمة فللحكومة أن تطلب بقاء القديم على قدمه مؤقتا إلى ما بعد نظر الميزانية حتى يقرر المجلسان ما يتبع فى ذلك نهائيا) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أطلب أن يضاف أيضا إلى ذلك النص عبارة (تعطيلا كليا) .

حضرة على ماهر بك — أطلب أن يضاف أيضا (إذا تعذر على الحكومة البحث فى موضوع الاقتراح أثناء نظر الميزانية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — المفروض أن هذا النص استثنائى لا تلجأ الحكومة اليه إلا إذا تعذر عليها ابداء المعلومات اللازمة عند البحث فى الميزانية .

حضرة المنزلاوى بك — أطلب حذف عبارة (إلى ما بعد نظر الميزانية) من النص الذى يقترحه حضرة بدوى بك .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر تعديل القرار بالصيغة التى اقترحها حضرة بدوى بك مع حذف عبارة (إلى ما بعد نظر الميزانية) .

وفى صفحة ١٤٢ من مجموعة المحاضر :

تليت المواد السادسة والسابعة والثامنة ونصها :

مادة ٦ — الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون .

مادة ٧ — تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا .

مادة ٨ — لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية .

فوافقت الهيئة عليها بالاجماع .

ووافق المجلس فى ٢٠ يونيه سنة ١٩٢٧ على اقرار اعتمادين بشرط ألا يصرف منها شىء الا بعد انتهاء اللجنة الفنية من بحثها.

مجلس الشيوخ جلسة ٢٠ يونيه سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على جواز زيادة اعتماد عما هو وارد بالمشروع المقدم من غير حاجة لتقديم مشروع قانون ويكتفى بتعديل الأرقام فى الباب المختص ووافق فى نفس الجلسة على عدم جواز اقرار اعتماد على أن لا يصرف الا تحت شرط — فاما أن يعتمد المبلغ بلا قيد ولا شرط واما أن لا يعتمد .

مجلس الشيوخ جلسة ٢٨ يوليه سنة ١٩٢٨ :

قرر المجلس المبدأ التالى « للمجلس الحق عند نظر ايرادات الدولة أن يقرر رغبات واقتراحات يطلب من الحكومة النظر فيها قبل تقديم الميزانية عن السنة المقبلة » .

ولم يوافق المجلس على جواز انقاص مبلغ من

حضرة عبد الحميد مصطفى باشا — المتبع فى مصر الى الآن أن يصدر قانون فى مادتين بالتصديق على الميزانية ويعتبر هذا تصديقا عليها فى مجموعها من ايرادات ومصروفات . أما فى فرنسا فالمتبع أن يحصل التصديق على ميزانية كل وزارة على حدتها — وينبنى على ذلك أنه لا يمكن تجاوز الاعتماد المقرر لأية وزارة أو النقل من وفرها الى وزارة أخرى الا بقانون . أما النقل من مصلحة الى مصلحة أخرى فى نفس الوزارة فهذا مثار خلاف شديد فى البلاد الأخرى — وأطلب أن ينص فى دستورنا على وجوب التصديق على الميزانية وزارة وزارة وعلى أنه لا يجوز النقل من اعتماد وزارة الى وزارة أخرى الا بقانون وأن تفصلوا فى مسألة النقل من مصلحة الى مصلحة أخرى فى نفس الوزارة بما ترون اما بالاكتفاء بتصديق مجلس الوزراء كما هو الحاصل الآن أو بغير ذلك وأن تنصوا أيضا على ما يجب اتباعه فى حالة النقل من باب الى باب مشابه له فى ميزانية الوزارة الواحدة

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه مسائل تفصيلية والأولى أن تترك للبرلمان ليقرر فى شأنها ما يراه .

موافقة عامة على ذلك .

تليت المادة التاسعة ونصها :

المصروفات المدرجة فى الميزانية تنفيذا لقـــانون لا يجوز حذفها ولا النقص منها بما يؤدى الى تعطيل حكم من أحكام القانون الا بعد الغاء ذلك القانون أو تعديله بالطريق العادى .

حضرة الياس عوض بك — أطلب حذف هذه المادة لأنه لا نظير لها فى الدساتير الأخرى . والمتبع فى الدساتير الأخرى أن للبرلمان أثناء بحث الميزانية أن يحذف من أبوابها ما يشاء وقد لا يكون غرضه من ذلك سوى احراج الوزارة لعدم رضاه عن سياستها فيحذف بابا يعلم أنه لا يمكن الاستغناء عنه وبذلك تضطر الوزارة الى الاستقالة . وهذا حق من أهم الحقوق الممنوحة للبرلمان لارغام الحكومة عند اللزوم والشراح متفقون على أنه من الوسائل الدستورية المشروعة التى يصح للبرلمان أن يلجأ اليها فاذا قبلنا النص المعروض علينا فقد حرمنا برلماننا سلاحا هو من أمضى الأسلحة البرلمانية .

باب الايرادات وصرح وزير المالية ومقرر اللجنة المالية بالمجلس أن ذلك لا يكون الا بقانون .

وافق مجلس الشيوخ فى ٣ فبراير سنة ١٩٣٠ : على احالة كل ما يرد فى مجلس النواب خاصا بمشروع الميزانية الى لجنة المالية مباشرة دون حاجة الى استئذان المجلس فى ذلك .

مجلس النواب جلسة ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ : قرر المجلس أن السنة المـــالية المنصوص عنها تبدأ فى أول مايو وكانت قبل سنـــة ١٩٢٧ تبدأ فى أول ابريل وتنتهى فى ٣١ مارس (وذلك بمقتضى القانون رقم ٢١ لسنة ١٩١٣ — ولكن رأى البرلمان تعديلها بحيث تبدأ فى أول مايو — وسبب ذلك أن عرضها فى أول ابريل كان يستدعى عرضها على مجلس الوزراء فى أوائل ديسمبر ولا يخفى أن وزارة المالية تحتاج الى ثلاثة أشهر على الأقل لبحث اقتراحات

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — ربما كان فى اقتراح حضرة الياس عوض بك شىء من النفع ولكنى سأبين لكم أن هذا النفع لا يوازى شيئا من المضار التى تترتب على حذف المادة. وضعنا المادة فى دستورنا تلافياً لاضرار لاحظها الشراح فى فرنسا لأن الدستور الفرنسى يجيز للبرلمان تعديل نظام الحكومة أثناء نظر الميزانية ولقد شكوا من هذا كثيرا فى فرنسا لأنه غير جائز بحسب الأصل فضلا عن أنه معطل للميزانية ولأعمال الحكومة وداع إلى التسرع فى وضع أنظمة واصطلاحات لم تستوف حقها من العناية والتدبير ولهذا اقترحوا فى فرنسا اقتراحات عديدة لتلافى هذه الحالة يريد حضرة الياس بك الحذف حتى يكون للبرلمان حق احراج الحكومة وداع الى التسرع فى وضع أنظمة واصطلاحات لم تستوف حقها الاسقاط ميسور لدى البرلمان على طول أيام السنة فليس هو فى حاجة الى التربص بالحكومة حتى يأتى ميعاد تقديم الميزانية. وعلى كل حال فهو حق ضئيـــل لا يوازن ما يجره علينا حذف المادة من المضار الكثيرة ولهذا أطلب بقاءها.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نظرية حضرة الياس بك دستورية حقيقة وهى فى أغلب الدول وسيلة لاثبات مسئولية الوزارة. واطلاق يد البرلمان هو خير الوسائل للقيام بالاصلاحات المطلوبة ولا يوجد فى دستور من الدساتير نص كالذى عندنا ولكن ظروف التطور التى نمر بها الآن تقتضى بقاء النص لما قد يترتب على حذفه من الخطر كالغاء مصلحة لها أهمية عظيمة وأقترح أن يبقى هذا النص فى الدستور فى المدة التشريعية الأولى فقط حتى تتركز أعمال البرلمان ثم يبطل العمل بها.

حضرة الياس عوض بك — مع تمسكى برأيى الأول قد أوافق احتياطيا على بقاء هذه المادة فى الدور التشريعى الأول.

حضرة محمد على بك — أرجو بقاء النص على حاله لما فى ذلك من المصلحة الكبرى للبلد ولا يخفى أن القوانين اذا بحثت عرضا خلال نظر الميزانيـة فانها تقرر جزافا أو تلغى جزافا دون أن تستوفى حقها من العناية والتروى.

سعادة قلينى فهمى باشا — أوافق على بقـاء النص للاسباب التى أبداها سعادة عبد الحميد مصطفى باشا.

الوزارات والمصالح المختلفة ومناقشتها مما يحتم على تلك المصالح تقديم ما لديها فى شهر سبتمبر — وهو موعد لا يساعد المصالح ولا وزارة المالية على ضبط التقديرات لتقدم هذا التاريخ. وما قد يجد من عوامل قد تؤثر فى التقدير.

مجلس النواب جلسة أول يونيه سنة ١٩٢٧ :

اقترح أحد الأعضاء تعديل فى الميزانية (فرع الايرادات) فاعترض مقرر اللجنة المالية بأن المجلس قد انتهى من نظر الايرادات — ولكن رئيس المجلس رأى جواز ذلك ما دامت الميزانية لا زالت معروضة على المجلس.

وفى جلسة ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٧ — وفى نفس اليوم بمجلس الشيوخ: وافق المجلس على جواز عرض جزء من ميزانية وزارة لاعتماده قبل نظر تلك الميزانية بأكملها — دون حاجة لقانون خاص.

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المادة والتى بعدها لا نظير لهما فى سائر الدساتير والعمل بهما يغل يد البرلمان عن التصرف فى الميزانية لأن المصروفات المدرجة بالميزانية اما أن تكون مدرجة تنفيذا لقانون واما أن تكون بغير قانون فالاولى يمتنع النظر فى حذفها حتى يلغى القانون أو يعدل والثانية يمتنع النظر فى حذفها كذلك اذا طلبت الدولة ارجاء النظر فيه. وعلى ذلك لا يستطيع البرلمان أن يمس شيئا من الميزانية. هاتان المادتان خطرتان ولا نستطيع أن نقدر النتائج التى يمكن أن توصلنا هاتان المادتان اليها وخير لنا أن لا نتقيد بهما وأن نتعرض للأضرار التى قد تترتب على حذفها على أنه لاحرج على الحكومة من تأخير الميزانية فان المادة الثامنة من هذا الباب تنص على عدم جواز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية والمادة الثالثة عشرة تجيز العمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة. فلا توافقوا على بقاء المادتين فان أخوف ما تخاف منه الحكومة المستبدة هو الميزانية واحتمال رفضها فان أردتم أن تكونوا أحرارا فى برلمانكم فاحذفوا المادتين.

معالى رفعت باشا — يقول حضرة عبد العزيز بك أنه لم يكن فى دستور من الدساتير ما يقابل المادة التاسعة وقد وقفت على مقابل لها فى دستورين الدستور الفرنسى لسنة ١٧٩١ والدستور الاسترالى المعمول به الآن فقد جاء فيهما ما معناه: انه محظور عند وضع القوانين المالية التنصيص على أمور لا علاقة لها بموضوع تلك القوانين.

حضرة الياس عوض بك — هذه النصوص لا تطعن فى كلامى ولا فى كلام حضرة عبد العزيز فهمى بك فانها فضلا عن عدم ذكرها للموضوع الذى نحن فيه بخصوصه فان أحدها كان فى دستور من قرن مضى وغير معمول به الآن والآخر لا ندرى حقيقة الظروف التى اقتضت وضعه.

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أحتج حضرة عبد العزيز بك بصفة خاصة بالمادة الثامنة التى تنص أنه لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية ولعل هذه المادة هى التى تخيفنا أكثر من الوقوع فى المحذور الذى أشار اليه الشراح فى فرنسا لأن لديهم مندوحة عن العجلة بتقرير المقرر

وافق مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٧ يوليو سنة ١٩٢٦ على ما سبق أن وافق عليه البرلمان بجلسيه سنة ١٩٢٤ وملخصه انه يجب على كل مصلحة من المصالح الرئيسية ذات الايراد أن تلحق جداول اضافية لبيان الايرادات والمصروفات بيانا تفصيليا وأن تشمل هذه الجداول مقارنة تبين مصاريفها وايراداتها لعدة سنوات حتى يمكن الوقوف على حقيقة حالتها.

ولاحظت اللجنة فى سنة ١٩٢٦ أن هذه الرغبة نفذت جزئيا بالنسبة لبعض المصالح — أما عن المقارنة فقد قالت الوزارة أن ذلك ميسور مادامت الايرادات والمصروفات موضحة فى الميزانية — ولكن اللجنة صممت على أن تقوم الوزارة بهذا العمل — وقبل وزير المالية ذلك.

وقد طلبت لجنة المالية بمجلس النواب هذا الطلب فى تقريرها المقدم للمجلس فى جلسة ١٩ يوليه سنة ١٩٢٦

الشهرى الاحتياطى الذى يصح للحكومة أن تطلبه خلال بحث الميزانية وهذا مقرر عندنا بمقتضى المادة ١٣ من الدستور نفسه وانما أريد أن أقول أن المادة الثامنة توجد المحذور بشكل أوضح لأنه لا ميعاد لنا فقد يأتى دور عطلة البرلمان ولكنه يستمر فى العمل طبقا للمادة الثامنة وبذلك نكون قد ألزمناه العجلة لأننا بهذا التحتيم نوجب عليه فى الغالب أن يفرغ من الميزانية بسرعة حتى لا يضيع أيام عطلته فى الاشتغال بها. أما ما يخشاه حضرة عبد العزيز بك فى موضوع المادتين من أنهما معطلتان لسلطة البرلمان فى نظر الميزانية فالجواب عليه أن الميزانية مكونة من عدة مسائل لا ترجع الى قانون واحد وليس من المتصور أن البرلمان يطلب الغاء القوانين كلها مرة واحدة بل يقع الالغاء على قانون بعينه وليس فى هذا شىء من الخطر الذى يتصوره حضرة عبد العزيز بك ولا يمكن أن يترتب على هذا شل حركة البرلمان أو غل يده عن النظر فى الميزانية لأن الخطر لا يتحقق الا اذا ورد الالغاء على عموم القوانين التى أسست عليها الميزانية أو على كل المصالح المنشأة بغير قانون. واذا أمكن تصور أن البرلمان سيطلب الغاء كل القوانين والمصالح فمن باب أولى يكون النص أوجب ما يجب — المسألة كلها ترجع الى اعطاء الأمور حقها من العناية فى وقت لا تكون فيه أفكار الأعضاء مشتغلة بالميزانية فاذا تقرر الحذف أو الالغاء عندئذ فان آثار ذلك ستلحق بالميزانية حتما فيلغى منها ما سبق تقريره. أما المسألة الأولى وهى المصروف الوارد تنفيذا لقانون فقد وجدت لها صورة تتحقق بها وهى الغاء القانون بالطريق العادى وحكمة تحتيم أن لا يلغى القانون الا بالطريق العادى أن للقوانين أسبابا لا تلحظ خلال بحث الميزانية اذ الميزانية لا يلحظ فيها سوى الوجوه المالية الصرفة أما القوانين فيجب عند بحثها أن تنظر الى فائدة وجودها والغرض منها والنتائج التى تترتب على الغائها وغير ذلك من الشئون فمن المعقول أن يطلب تأجيل القانون للبحث فى الأسباب الخاصة به وهذه الحكمة بعينها هى حكمة وضع المادة العاشرة وانما رتبت بصورة أخرى لأن المجلس ليس له بحسب الأصل أن يتعرض الى وجود المصالح لأنها أنظمة ادارية لا يرجع فيها الى المجلس الا من باب تقرير الاعتماد المخصص لها فى الميزانية فحق المجلس فى النظر فيها مستمد

مجلس الشيوخ جلسة ٢٧ يناير سنة ١٩٣٧ ومجلس النواب جلسة ١١ يناير سنة ١٩٣٧ :

صرح وزير المالية فى مجلس النواب بمناسبة نظر الميزانية بالعبارة الآتية « لهذا رأينا أن يفصل بين الميزانية العامة وميزانية المعاهدة » فاعترض أحد أعضاء مجلس الشيوخ على انشاء ميزانية خاصة لعمل معين وقال ان فى هذا مخالفة لنص المادة ١٣٨ من الدستور فرد وزير المالية بأنه يقصد وضع حساب خاص لتنفيذ المعاهدة وهذا الحساب الخاص هو جزء من الميزانية ولا يعتبر ميزانية مستقلة بل انه يعتمد فى الوقت الذى تعتمد فيه الميزانية العامة — وبأن سبب وضعه حسابا خاصا للمعاهدة هو تسهيل الأمر على البرلمان بتسهيل أمر الرقابة عليه بعدم ادماج حساب تنفيذ المعاهدة فى أبواب الميزانية.

مجلس النواب جلسة ٦ يونيه سنة ١٩٣٦ :

من حقه فى الميزانية وليس له كيف مخصوص ككيف القانون وكل ماوضعناه فى المادة العاشرة أننا طلبنا أن يسمح للحكومة بالتأجيل حتى لا تفاجأ بالغاء المصالح الادارية على غير استعداد ولما كان المجلس لا يملك فى الأصل نظرها خارج الميزانية قلنا له ان حقك محفوظ بعد الميزانية ويكون قرارك منسحبا على الماضى فيسقط المصروف الذى تقرر بالميزانية متى قررت الالغاء — فالمسألة لا ترجع فى الحقيقة الى خطر عام شامل وانما ترجع الى باب واحد أو بابين من أبواب الميزانية واذا جاز أن يسمى ذلك تعطيلا لسلطة البرلمان فان ذلك لا يكون الا اذا طلب البرلمان الغاء المصالح كلها واذا أمكن تصور ذلك فأنا أطلب أن تبقوا النصين حرصا على سياسة البلد لأنهما يدرآن خطرا أكبر من تعطيل الميزانية وهو شل الحركة العامة .

حضرة توفيق دوس بك — لم يقل حضرة عبد العزيز بك أن الغرض تخويل البرلمان سلطة شل الحكومة بالغاء كل القوانين فان المادة التاسعة لا تمنع الحذف فقط بل والتنقيص أيضا فاذا قام خلاف فيما اذا كان طلب البرلمان معطلا للقانون أو غير معطل فلمن يكون الحكم فى ذلك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — الحكم للمجلسين طبعا .

حضرة توفيق دوس بك — اذن النص موقوف على مشيئة المجلس .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — كل ما يمكن أن يستنتج الآن أن حجة القائلين بالحذف قوية بالنسبة للمادة العاشرة وأنا أقترح حذفها أما المادة التاسعة فتتعلق بمصروفات مدرجة تنفيذا لقانون والقوانين واجبة الاحترام والتنفيذ ولا يصح الغاؤها خلال نظر الميزانية غير أنى أطلب تعديل نص المادة التاسعة على الوجه الآتى : (المصروفات المدرجة فى الميزانية تنفيذا لقانون لا يجوز حذفها الا بعد الغاء ذلك القانون أو تعديله بالطريق العادى).

حضرة محمد على بك — أرجو بقاء المادة التاسعة فليس الغرض منها شل سلطة البرلمان وانما الواقع أن أمام الحكومة قوانين وضعت فى هدوء وسكينة وقد اتخذتها دستورا لها فى وضع الميزانية ومراقبتنا للحكومة فى وضع الميزانية انما تكون طبقا لتلك القوانين فاذا أراد البرلمان الغاء قانون خلال نظر الميزانية فلا يفسر هذا الا بان الالغاء كان بناء على شهود خاصة والا

استن وزير المالية سنة جديدة بتقديمه الميزانية لمجلس النواب بخطاب يبين فيه سياسة الدولة المالية وحالتها الاقتصادية .

مجلس الشيوخ (جلسة ٢١ يونيو سنة ١٩٢٤)

وافقت لجنة المالية على الطريقة التى اتبعتها الحكومة فى تبويب الميزانية وجعلها ١٤٦ بابا .

مجلس الشيوخ جلسة ٣ أغسطس سنة ١٩٢٦ :

سار العمل فى المجلسين على وضع ميزانيتهما الخاصة بواسطة لجنة المحاسبة ومكتب كل مجلس على أن يبلغها كل مجلس للآخر بطريقة اجمالية .

مجلس الشيوخ جلسة ٢١ يونيه سنة ١٩٢٤ :

أحال مجلس النواب على مجلس الشيوخ بخطابه الرقيم ١١ يونيه سنة ١٩٢٤ مشروع الميزانية المقدم اليه من الحكومة — وفى اليوم الذى ورد فيه خطاب مجلس النواب احالة مجلس الشيوخ مع مرفقاته على

فما الذى كان يمنع البرلمان من الغاء القانون قبل ذلك .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يظهر أن الحق المعطى للمجالس حق أريد به مسألة كلية أعلى من هذا بكثير ذلك أن ميزانية البلد هى حياة البلد وروحه وقد وضع بحث الميزانية فى يد الأمة مباشرة ولذلك جعل معظم الدساتير الرأى الاول فى الميزانية لذلك المجلس الذى هو أقرب المجلسين اتصالا بالأمة وهو مجلس النواب ونتيجة ذلك هائلة جدا فان مجلس النواب له أن يقر الميزانية أو يعدلها بالزيادة أو النقص أما مجلس الشيوخ فمحروم من زيادة الاعتمادات وغاية ما فى الأمر أنه اذا أنقص مجلس النواب شيئا كان لمجلس الشيوخ أن يرده الى الأصل الذى طلبته الحكومة . وقد يدعو التصرف فى أموال الأمة فى مجموعه الى تدمير شيء كثير حتى من القوانين من أجل هذا كان قول الشراح الذين أشار اليهم حضرة الياس بك عوض من أن تعرض المجلس للقانون أثناء نظر الميزانية عمل دستورى صحيح هو قول مؤسس على فكرة عالية جدا . لهذا لا زلت مصرا على أن للمجلسين تقليل المصروفات أثناء نظر الميزانية ولو كان صادرا بها قانون ومن أجل هذا لم يقبل الفرنسيون أن يغيروا من سلطة البرلمان الفرنسى فى التعرض للقوانين خلال بحث الميزانية . أما القول بأن الشهوة قد تتحكم فأظن أنه يمكن القول به لا فى قانون الميزانية فقط بل فى سائر القوانين ومع ذلك فهناك مجلسان يراجع كل منهما الآخر .

ولهذا أرجو أن يحذفوا المادتين ٩ و ١٠ لأن فيهما ابتداعا فى التشريع لا نعرف نتائجه ومن القواعد المقررة أنه اذا وجد شك فى صلاحية مبدأ أو عدم صلاحيته وجب ابقاء القديم على قدمه .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على حذف المادة التاسعة .

فتقرر بالأغلبية حذفها .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أريد أن أوجه سؤالا الى الهيئة ليجاب عليه فى المحضر وهو (هل يراد بعد حذف المادة التاسعة وبعد أن أعطى للميزانية صورة خاصة فوق القوانين وبعد أن أثبت للميزانية حكم خاص من حيث التوقيت — هل يراد أنه اذا رفع اقتراح من أحد أعضاء المجلس بشأن الغاء قانون أثناء نظر الميزانية أن لا يجرى عليه فى الأحوال العادية من وجوب

اللجنة المالية — ونظرا للحالة الاستثنائية الناشئة من فتح البرلمان فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وتقديم مشروع الميزانية الى مجلس النواب فى يوم ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٤ وحتى لا يتأخر التصديق عليه منعاً لتعطيل أعمال الحكومة رؤى أن تحصل دراسة مشروع الميزانية فى لجنة المالية بمجلس الشيوخ بصفة غير رسمية فى الوقت الذى ينظرها فيه مجلس النواب (جلسة ٢١ يونيو سنة ١٩٢٤) .

مروره دورين باللجان ؟)

حضرة عبد العزيز فهمى بك — الجواب على هذا يكون بعد بحث الموضوع ودراسته .

ثم تليت المادة العاشرة ونصها :

المصروفات المدرجة فى الميزانية لمصلحة ادارية عامة قائمة لم يرد بها قانون يجوز حذفها أثناء نظر الميزانية الا اذا طلبت الحكومة ارجاء النظر فى ذلك الى ما بعد الفراغ منها . وكذلك الحال فى النقص من تلك المصروفات اذا أدى الى تعطيل تلك المصلحة .

فتقرر بالاجماع حذفها .

مادة ١٤١ — **اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى .**

مادة ١٤٢ — **اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .**

ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا .

التعاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

مجلس النواب جلسة ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٤ : اقترحت اللجنة المالية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١٩ من مجموعة المحاضر.

دولة الرئيس — أقترح التقرير بأنه ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض

(المادة ١٤١) لاحظ واضعو الدستور أن مسألة الدين العمومى قد أخذت صبغة دولية صار من غير الممكن معها أن لا ينص على أنه ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض للديون العموميه ولا للالتزامات المالية الناشئة عن تعهدات دولية — ولو أن هذا لا يمنع البرلمان من أن يقف على ما يتم فى أمر سداد فوائد هذه الديون واستهلاكها أو اثارة البحث فى وضع اتفاق دولى بشأنها . ولكن الممنوع هو التعرض للديون التى تقررت بالاتفاق مع حكومات مصر السابقة . لأن هذه التعهدات شرعية وأقرتها نظامات مصر فلا تجوز المناقشة فيها .

للديون العمومية ولا للالتزامات المالية الناشئة عن تعهدات دولية .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ٢٠ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — اذا لم يقرر البرلمان الميزانية ولم يصدق عليها الملك قبل

بالمجلس انشاء قسم خاص فى الميزانية للديون التى على الحكومة .

ووافقها الأعضاء على ذلك .

المادة (١٤٢) تقابلها { المادة ٤٧ من دستور الدانمرك
والمادة ٨٥ من دستور استونيا
والمادة ٦٤ من دستور بروسيا

اذا تأخر اعتماد البرلمان لقانون الميزانية عن أول مايو — وكثيرا ما يحصل هذا — فان الحكومة تتبع الميزانية القديمة — حتى لا يقف دولاب العمل فيها اذا ما تأخر البرلمان عن اعتماد الميزانية الجديدة . هذا اذا كان عدم اصدار قانون الميزانية ناشىء عن تأخير البرلمان فى اعتمادها — ولكن ما الحكم إذا كان تأخير الاصدار راجع لعدم تصديق الملك عليها ؟ أنتبع فى ذلك ما يتبع فى شأن سائر القوانين العادية ، بمعنى أن يعيد الملك مشروع قانون الميزانية الى البرلمان فى مدى شهر لاعادة النظر فيه — ويلزم لاقراره فى هذه الحالة موافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين — واذا لم تتوافر هذه الأغلبية امتنع النظر فى المشروع فى دور الانعقاد نفسه — ولابد من الانتظار الى دور آخر ؟

الجواب على ذلك نقول : ان ظاهر النص ومفهومة لا يميز بين قانون الميزانية وأى قانون آخر .

أى أنه يجب تصديق الملك لاصدار القانون — وقد حاول بعض أعضاء لجنة الدستور أن يميزوا قانون الميزانية عن سائر القوانين — بمعنى أنه متى قررها البرلمان وجب على الحكومة العمل بها دون انتظار تصديق الملك — لأن الاجراءات التى تتبع بالنسبة للقوانين العادية اجراءات طويلة وصعبة التحقيق ومعطلة لتنفيذ القوانين — وهذه الاجراءات اذا كان العمل بها مستساغا بالنسبة للقوانين التى تتعلق بمصالح جزئية فان المصلحة العامة تقضى بتغييرها بالنسبة الميزانية . وبعد مناقشات طويلة رفضت اللجنة هذا الاقتراح .

ويلاحظ أن النص الذى اعتمدته لجنة الدستور لم يكن مشتملا على الفقرة الأخيرة من هذه المادة وهى «ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا » .

وبالرجوع الى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية نجد أنها هى التى أضافت هذه الفقرة — وعللت هذه الاضافة بقولها « ولتكملة هذه المادة نرى أن ينص على أنه اذا لم يتم اقرار الميزانية فى مجموعها فانه يجوز العمل مؤقتا بما يقره المجلسان من هذه الأبواب وأن هذه الاضافة مستفادة من الفقرة الأولى من مشروع المادة التى تنص على طريقة حل الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية » — وبالرجوع الى محاضر لجنة الدستور نجد أن الفقرة التى قصدتها اللجنة التشريعية فى مذكرتها هى « اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على بعض مسائل الميزانية اتبع فى العام الجديد ما كان مقررا فى شأنها فى الميزانية القديمة » .

فهل يفهم من ذلك أن اللجنة التشريعية قد قصدت بالعمل بما تم اقراره من أبواب الميزانية — مجرد حالة التأخير بسبب وقوع الخلاف بين المجلسين — أم أن هذا النص عام ؟

فى اعتقادى أن الفقرة التى أضافتها اللجنة التشريعية فوق أنها تقرر مبدأ عاما فانها تقرر استثناءا هاما للمادة ٣٥ من الدستور .

فلو تصورنا أن البرلمان بمجلسيه قد اتفق على أن يلزم الحكومة بتنفيذ ما يقره من أبواب الميزانية أولا فأول وأن الحكومة قامت بهذا العمل بالفعل — لو تصورنا ذلك وهو ليس ببعيد الاحتمال فان تصديق الملك على قانون الميزانية يكون قليل الأثر ان لم يكن عديمه — ما دامت أبواب الميزانية قد نفذت بالفعل .

ولا يمكن القول بأن عدم تصديق الملك على قانون الميزانية عند انتهاء المجلسين من اقرارها يسبب الغاء ما تم من الأعمال طبقا لما أقره المجلسان من أبواب الميزانية ما دام هذا التصرف كان فى حدود الدستور وما دام أثر التصديق لا يمكن أن ينصب الا على المستقبل ما دام المال قد صرف والقرارات قد نفذت .

ختام السنة المـــالية فللحكومة حق العمل بالميزانية القديمة حتى يصدق على الميزانية الجديدة .

فتقرر ذلك بالأغلبية .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٧ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى :

« ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض للديون العمومية ولا للاقتراحات المالية الناشئة عن تعهدات دولية » .

فوافقت الهيئة عليه .

ثم تلى القرار التسعون وهذا نصه :

اذا لم يقرر البرلمان الميزانية ولم يصدق عليها الملك قبل ختام السنة المالية فللحكومة حق العمل بالميزانية القديمة حتى يصدق على الميزانية الجديدة .

فوافقت عليه الهيئة بالصيغة الآتية :

اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية فيعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

وفى صفحة ١٤٥ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى ووافقت عليه الهيئة

« اعتمادات الميزانيـة المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن .

وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى » .

ثم تليت المادة الثالثة عشرة ونصها :

اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذا فرضنا أن المجلسين وافقا على الميزانية هل يجب اصدارها حتما أو تعطى حكم القوانين الأخرى من حيث جواز تصديق الملك وعدم تصديقه .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اتركوا هذه المسألة للعمل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — الحالة التى يفرضها حضرة عبد العزيز

بك هى حالة عدم ثقة بالوزارة وحدها اظهار عدم الثقة ولكن حكمها كحكم أى قانون آخر لأن الميزانية لم تخرج عن أنها قانون . وكونها مهمة ووقتية لا يغير من ذلك شيئا . فكلوا المسألة للقواعد العامة وهى كفيلة بحلها .

فوافقت الهيئة بالاجماع على المادة وعلى هذا البيان .

وفى صفحة ١٨٦ ثارت المناقشة الآتية :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لى ملاحظة على المادة ١٣ من الباب الرابع (فى المالية) — فقد نصت على أنه إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة — وهذا نص خطر لأنه ما يدرينا أنه بعد أن يقرر البرلمان الميزانية الجديدة تتباطأ الحكومة فى استصدار قانون بها لتعمل بالميزانية القديمة — ومن جهة أخرى هل يجوز اعتبار الميزانية كسائر القوانين خاضعة لحق التصديق ولاجراءاته الطويلة الواردة بالدستور مع كونها من القوانين الوقتية التى لا تحتمل التأخير — ومن رأيى أنه متى قرر المجلسان الميزانية يجب على الحكومة العمل بها لهذا أقترح تعديل النص على الصورة الآتية : (اذا لم يقرر البرلمان الميزانية قبل ختام السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة) .

حضرات محمد على بك والياس عوض بك — هذه مسالة تحتاج لروية وتفكير فيحسن أن يؤجل النظر فيها الى جلسة الغد .

موافقة على تاجيل النظر فيها الى جلسة الغد .

وفى الجلسة التالية عادت الهيئة لمناقشة هذا المبدأ

حضرة عبد العزيز فهمى بك — بقيت المادة الحادية عشرة من باب المالية وهى التى أشرت اليها بجلسة أمس وقد قلت أن النص الحالى خطر لأنه اذا أريد أن تعتبر الميزانية كسائر القوانين صح أن يقررها المجلسان ثم يسار فيها بالطرق العادية للقوانين بمعنى أنه اذا لم يوافق عليها الملك ردها الى المجلسين فى ميعاد شهر ولا تنفذ بعد ذلك الا اذا أقرها المجلسان بأغلبية الثلثين فى كل منهما وفى خلال ذلك يباح للحكومة العمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة وقد لا تحوز أغلبية الثلثين فى المرة الثانية فيمتنع العمل بها

حتى يأتى العام القادم وتمر بالأغلبية العادية . وهذا نظام خطر غير معمول به فى أى دولة أخرى فضلا عن عدم اتفاقه مع فكرة توقيت الميزانية . ولهذا أطلب تعديل النص على الوجه الآتى :

(اذا لم يقرر البرلمان الميزانية قبل ختام السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة) .

فضيلة الشيخ بخيت — أوافق على التعديل لأن فيه مصلحة للأمة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — معرض الكلام فى النص الحالى ينحصر فى مسألة نظامية والمسألة التى تعرض لها حضرة عبد العزيز بك فى اقتراحه تتعلق بجوهر سلطة المجلس وهذا أمر تقدم بيانه عند ذكر نظام المجلسين والأحكام العامة لهما فقد بينا هناك ما يملكه المجلسان بالنسبة للحكومة وما تملكه الحكومة بالنسبة للمجلسين بغير استثناء ولم نتحر عندئذ أن نفصل هذه الأحكام فى كل مسألة على حدتها . فالأحكام التى سبق بيانها متسلطة على كل مسألة تعرض . لكن موضوع المادة التى نحن بصددها موضوع نظامى فلا يمكن أن ينصرف الا الى الحالة النظامية التى سبق من أجلها الحكم — أما كون البرلمان يملك اصدار الميزانية بغير تصديق فمحله الكلام على حق الملك فى التصديق على القوانين عامة فان الميزانية لم تخرج عن أنها قانون ولكنه خاص بالوقتية والدورية وأقصى ما يتطلبه هذا أن توضع له أحكام خاصة فى باب الميزانية بقدر ما تتطلبه هذه الصفات الخاصة . فالمسألة اذن تنحصر فيما يأتى : ماذا يكون الحكم اذا جاء ختام السنة المالية ولم يكن صدر قانون بالميزانية الجديدة . والجواب يجب أن يكون بقدر هذا الموضوع أى أنه اذا لم يصدر القانون يعمل كيت وكيت . ذلك لأن قانون السنة الماضية قد فرغ حكمه ووجب البدء بقانون آخر ، ولكن هذا القانون قد يتأخر صدوره بسبب ما فاقتضى الحال أن ينص على الترخيص للحكومة بالعمل بالقانون القديم حتى يصدر الجديد . ذلك حكم نظامى اقتضته الصفة الوقتية التى اتصف بها قانون الميزانية وما كنا لنورده لولا الضرورة التى اقتضته فان الحكومة لا تستطيع تسيير الشؤون العامة بغير المال وهى لا تستطيع تحصيل ذلك المال الا بقانون تستند اليه . تلك هى الحالة النظامية التى سبقت المادة

للنص عليها فيما يتعلق بقانون الميزانية أما فيما عدا ذلك فالقواعد العامة تطبق على قانون الميزانية كسائر القوانين . فاذا أريد أن يوضع لهذا القانون حكم خاص يخرجه عن حكم القواعد العامة فليس موضع ذلك فى باب الميزانية انما يكون تقريره فى باب الأحكام العامة بالمجلسين استثناء من القواعد التى قررت فيه .

هذا ما يتعلق بالشكل وأما من حيث الموضوع فلم أر فى كل ما أورد من الاعتراضات ما يدعو الى اخراج قانون الميزانية عن نظام القوانين العادية والقول بأن لا حاجة فى الميزانية الى تصديق الملك وأنه يكفى أن يقررها البرلمان فتصبح قانونا كما يرى حضرة عبد العزيز بك . قاعدة التصديق قاعدة كلية وقد رأينا ألا يكون حق التصديق مطلقا فقيدناه ببعض القيود فلا يصح بعد هذا أن نزيد هذه القيود والا اختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وما دامت الوزارة حائزة لثقة الأغلبية فى المجلس فمن الواجب الحرص على وجود هذا التوازن الذى ضمنته القواعد التى وضعت للتصديق . ولم ير فى عموم الأحوال أن حق التصديق يحتاج الى قيود أكثر مما قيد به . فهل يصح أن يكون مجرد التأخير فى اصدار الميزانية موجبا لاسقاط التصديق . قد يكون هذا التأخير ناشئا عن حاجة الحكومة الى بحث الميزانية ومراجعتها فكيف يجوز أن نرتب على ذلك الغاء حق التصديق . اذا كان التأخير ناشئا عن سبب مادى فكثير أن نرتب عليه هذا الحكم واذا كان ناشئا عن اختلاف فى السياسة فهذه حالة مسؤولية وزارية ويجب حلها قبل أن تحل مسألة الميزانية . فاذا اختلف المجلس مع الوزارة فى صدد الميزانية وأنكر المجلس على الوزارة تصرفها فله أن يسقط الوزارة ويأتى بأخرى تتفاهم معه ولكن لا يصح مطلقا أن يكون تأخير الميزانية مشوها للصورة التى وضعناها لحق التصديق — ما أظن أن حضراتكم تريدون أن تحدثوا استثناء لقاعدة التصديق يخل بالتوازن بين السلطتين أو تضعوا حكما يضر بالسلطة التنفيذية بغير فائدة . انكم اذا قررتم وجوب العمل بالميزانية متى أقرها البرلمان أدى ذلك الى نتيجة غريبة . فان الحكومة اذا كانت راضية عن الميزانية لم يظهر رضاها بصورة واضحة واذا كانت غير راضية ولم تعرض المسؤولية الوزارية على بساط

البحث أصبحت الحكومة مكلفة بتنفيذ ميزانية لم توافق عليها . فحق التصديق يجب أن يبقى كما هو وما دامت الميزانية القديمة كفيلة بتنفيذ الأعمال على صورة حسنة فلا يضير البلاد أن يجرى العمل بها حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة وقد سلمتم بجواز ذلك فى حالة عدم فراغ المجلسين من نظر الميزانية الجديدة فليس منكرا أن يجرى العمل بها عند تأخير اصدار القانون من قبل الحكومة الا أن تكونوا أردتم أن تقرروا بمناسبة هذا النص الغاء حق التصديق على الميزانية وأن تضعوا حكما جديدا ليس من ورائه فائدة خاصة فان المسؤولية الوزارية وحدها كفيلة بمنع ما يخشى من تعطيل الميزانية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وهل فى النص الجديد ما يمنع من تصديق الملك .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ذلك هو مفهوم القاعدة لأن حضرة عبد العزيز بك يريد أن يمنع العمل بالميزانية القديمة اذا كان البرلمان قد فرغ من نظر الميزانية الجديدة ومعنى هذا أنه يجب العمل عندئذ بالميزانية الجديدة أى أنه يجب التصديق عليها فى كل الأحوال .

حضرة على المنزلاوى بك — أؤيد حضرة بدوى بك فيما قال وأطلب بقاء المادة على حالها .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أوافق على تعديل حضرة عبد العزيز بك لأنه ان كانت هناك مسألة حيوية أنشئت من أجلها البرلمانات فهى المراقبة على الأموال العامة . وقد وضعنا للميزانية أحكاما استثنائية فيما يتعلق بحل الخلاف الذى يقوم بشأنها بين المجلسين وغير ذلك ، فلا مانع من أن يكون لها حكم استثنائى خاص فى هذه الحالة أيضا . ولذلك أؤيد التعديل لأنه يتضمن حقا كبيرا من حقوق الأمة التى لا يصح التفريط فيها .

فضيلة الشيخ بخيت — أؤيد حضرة عبد العزيز بك لأننا اذا أبقينا النص على حاله أخضعنا قانون الميزانية لجميع الاحكام التى تسرى على سائر القوانين فاذا لم يصدق عليه الملك ورده للبرلمان وجب أن تقرره أغلبية الثلثين ويستمر العمل خلال ذلك بالميزانية القديمة الى ما شاء الله .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أما ما يتعلق بالشكل فلا يهمنى مطلقا

ومتى استطعنا تحديد الموضوع أمكننا معالجة الشكل على الوجه الذى تتفق عليه .

أما فى الموضوع فأرى أن من الخطر الكلى أن نعتبر الميزانية كالقوانين العادية لأنها اذا لم يصدق عليها فى المرة الأولى وجب عند ردها للمجلسين أن تحصل الموافقة عليها بأغلبية الثلثين وهذا أمر عسير جدا ولا يسهل تحقيقه . واذا أمكن الاستغناء عن القوانين العادية التى لم تنل موافقة الثلثين لأنها تتعلق بمصالح جزئية فان الميزانية لا يمكن الاستغناء عنها ومن أجل هذا طلبت التعديل لأن عدم التصديق على الميزانية يقتضى العمل بالميزانية القديمة طول العام الجديد بل قد يترتب عليه العمل بميزانية واحدة سنين عديدة ولهذا أصمم على التعديل الذى عرضته . أما الاحتجاج بأن مسؤولية الوزارة قائمة ويمكن الرجوع اليها لعلاج هذه الحالة فانى لا أراها كافية اذ متى قررتم أن الميزانية هى كالقوانين العادية تعسر جدا على المجلس أن يسأل الوزارة أو يقرر عدم الثقة بها لمجرد أن الدستور تنفذ فى حالة عدم التصديق باعادة الميزانية للبرلمان والتصديق عليها بأغلبية الثلثين الى آخر الاجراءات الخاصة بالتصديق تلك الاجراءات التى لا يكون فى أخذ الحكومة بها أى مسؤولية وزارية .

حضرة الياس عوض بك — لست أرى مبررا لوضع حكم خاص بالميزانية لا نظير له فى القوانين الأخرى . وليس من الحكمة أن نضع قيودا وأحكاما لكل مسألة فرعية بل الأولى أن نترك الأمر للتقاليد البرلمانية على أنى استبعد أن ترفض الحكومة العمل بميزانية قررها المجلسان وهى ان فعلت ذلك عرضت نفسها للمسؤولية ولسخط البلاد فلا تستطيع البقاء فى مناصبها . لهذا أرى أن التعديل المقترح يضع قيدا لمسألة لا تستحق أن توضع لها قيود . وبقاء المادة على حالها أمر واجب وتغيرها قد ينبنى عليه نتائج غير حميدة .

سعادة قلينى فهمى باشا — مع احترامى لآراء حضرة عبد العزيز بك أخالفه فى هذا المبدأ أولا — لأنه لم يحصل فى التاريخ أن ميزانية قررها البرلمان ثم عطلتها الحكومة ويؤيد ذلك أن الحكومة كانت أثناء انعقاد الجمعية التشريعية تستنهض همم الأعضاء للفراغ من بحث الميزانية . وثانيا — لأن الضمانات التى شرحها حضرة بدوى بك كافيـــة لمنع المخاوف التي يخشاها حضرة عبد العزيز بك .

حضرة زكريا نامق بك — الميزانية أكبر عمل من أعمال الحكومة ففيه أكبر مسؤولية عليها وهى قانون كسائر القوانين ولكنها تختلف فى أنها موقوتة وسرعان ما يظهر رأى الحكومة بالنسبة اليها اما بالموافقة أو بالمخالفة فان كان الثانى طرحت المسؤولية الوزارية على بساط البحث فورا أو فى هذه المسؤولية العلاج الشافى مما تتخوفه فلا يمكن اذن أن يرد بالخاطر احتمال العمل بالميزانية القديمة طول العام الجديد أو أعواما متتالية . واذن فلا يصح أن نهدم حقا قررناه من أجل أمر لا يتصور وقوعه .

فضيلة الشيخ بخيت — جميع كلام المعارضين لحضرة عبد العزيز بك يدور على الاعتراف بأن الميزانية أهم أعمال الحكومة وأنها من القوانين الاستثنائية التى تقتضى نظاما خاصا فلماذا نضع نصا يقتضى تعريض الوزارة للمسؤولية بين حين وآخر ونأبى الأخذ بالنص الذى يرفع كل مصادمة أو احتكاك بين الوزارة والبرلمان . اننى أرى مراعاة لمصلحة الأمة والحكومة والبرلمان وجوب الموافقة على اقتراح حضرة عبد العزيز بك .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — لقد حضرت متأخرا ويلوح لى أن اقتراح حضرة عبد العزيز بك يراد به الخروج عن قاعدة كلية فى الدستور وتقرير أن الميزانية تصبح قانونا بمجرد موافقة البرلمان عليها ولكن التشريع باللازم غير مفهوم وظاهر النص الذى يقترحه حضرة عبد العزيز بك قاصر على تقرير أمر واحد وهو اجازة العمل بالميزانية الجديدة . على أنى لا أرى حاجة الى هدم قاعدة دستورية سبق تقريرها وأعتقد أن فى مراقبة الأمة والبرلمان الضمان الكافى لعدم تعطيل الميزانية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا يوجد فى دستور من الدساتير نص كالذى عندنا وأنا يرضينى حذف المادة اذا لم توافقوا على تعديلها .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على تعديل حضرة عبد العزيز بك .

فتقرر بالأغلبية رفضه .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن أطلب حذف المادة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — طلب حذف المادة جاء جوابا على كلام حضرة الهلباوى بك فى أن اقتراح حضرة عبد العزيز بك هادم لأحكام

الدستور . وصحيح أنه قد لا يوجد نص دستورى يقابل نصنا ولكن هناك تقاليد دستورية أغنت فى البلاد الأخرى عن النص لأن التقاليد الدستورية اذا ثبتت أصبح لها حكم القانون . وقد دعانا الى وضع النص فى الدستور أنه ليس لنا تقاليد قديمة . فالنص بهذا المقدار له فضل خاص .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على طلب حذف المادة .

فتقرر بالأغلبية رفضه .

مادة ١٤٣ — كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية .

الأعمال التحضيرية :

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٨ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى :

« لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية الا بموافقة البرلمان »

فوافقت عليه الهيئة

التقاليد البرلمانية:

قرر مجلس النواب بجلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧ :

(١) ان اقرار الاعتمادات الاضافية يجب أن يكون بقانون .

(٢) انه لذلك يجب

المادة (١٤٣) تقابلها { المادة ٦٧ من دستور بروسيا / والمادة ٤٧ من دستور الدانمرك }

قيد الدستور الحكومة بتحريمه تجاوز الميزانية التى اعتمدها البرلمان الا بعد استئذانه — كما حرم عليها نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية — ولولا هذه القيود لما تحققت الفائدة المرجوة من بحث البرلمان للميزانية واقراره لها اذا كان فى استطاعة الحكومة أن تغير وتبدل فيما قرره — لهذا كان البرلمان بمجلسيه منذ مبدأ الحياة النيابية حريص على تحذير الحكومة من ولوج هذا الطريق الخطر . فقد وافق مجلس الشيوخ فى جلسة ٢٧ يوليه سنة ١٩٢٦ على تقرير لجنة المالية الذى جاء به « وقد اتبعت وزارة المالية فى المشروع الحالى القاعدة الموافقة للدستور والموصلة الى المراقبة البرلمانية الكافية والتى أقرها المجلسان حين نظر ميزانية سنة ١٩٢٤ — ١٩٢٥ من جهة زيادة أبواب الميزانية كما أنها جرت أيضا على القاعدة التى وعدت باتباعها سنة ١٩٢٤ على لسان حضرة وكيلها والخاصة بمسألة تجاوز المقرر لبند عند الاقتضاء مقابل وجود وفر فى بند أو بنود أخرى ضمن حدود باب واحد لتتمكن من مراقبة تصرف المصالح المختلفة داخل حدود تلك القاعدة ولذا فقد أصدرت تعليماتها بأنه لا يجوز صرف أى مبلغ غير وارد فى الميزانية أو زائد عن التقديرات الواردة بها ولا نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية الا بعد موافقة البرلمان كما وجهت النظر الى أن الموافقة على تجاوز اعتماد بند من البنود فى أحد أبواب الميزانية مقابل وجود وفر فى بند آخر من بنود نفس ذلك الباب هى من اختصاص وزارة المالية ما دام التجاوز لا يزيد عن ١٠ فى المائة من جملة ربط البند أو ١٠٠٠ ج.م (أيهما أكثر) على ألا يتجاوز مقدار الـ ١٠ ٪ ١٠,٠٠٠ ج.م وما زاد على هذا الحد يكون الاذن فيه بالتجاوز من اختصاص مجلس الوزراء كما أبلغت وزارة المالية الوزارات والمصالح أنه قد تقرر أن تعامل معاملة البند المستقل مفردات البند المخصصة لكل نوع من المصروفات الآتية :

وفى صفحة ١٠٣ من مجموعة المحاضر	أن يقدم طلب الاعتمادات بالطريقة التى تقدم بها الحكومة الى المجلس كل
تلى المبدأ الثالث والعشرون وهذا نصه :	

(١) ماهيات المستخدمين الدائمين والمؤقتين .
(٢) ماهيات الخارجين عن هيئة العمال .
(٣) أجر الشغالة باليومية .
(٤) المرتبـــات .
(٥) كل عمل من الأعمال الجديدة على حدته .

وحدث فى جلسة ١٧ يناير سنة ١٩٢٧ أن اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ «أن تمتنع الحكومة فى المستقبل عن فتح أى اعتماد غير وارد بالميزانية الا بعد الحصول على اذن البرلمان وذلك طبقا للمادة ١٤٣» ووافقه المجلس على ذلك — وصرح وزير المالية بالنيابة عن الحكومة أنها أيضا توافق على هذا الاقتراح .

وحدث عند تقديم الحساب الختامى للميزانية أن لاحظت لجنة المـالية بمجلس النواب بجلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٨ أن هناك تجاوزا للاعتمادات قدره ٣٦,٧٠٤ جنيها — فرأى بعض الأعضاء أن الحكومة قد خالفت الدستور المادة ١٤٣ لانه كان يجب أن تستأذن البرلـمان قبل صرف أى مبلغ يزيد عن الاعتمادات المقررة — ودافع وكيل الوزارة عن هذا العمل وكذلك مقرر اللجنة وقالا بأن الزيادات لا يمكن لوزارة المـالية أن تتحقق من وقوعها الا بصدد الحساب الختامى لأن الباب مكون من بنود كثيرة وكل بند له حساب فى الانفاق قائم بذاته لا يمكن معرفة نتيجته الا اذا انتهى الانفاق من كل البنود وذلك عنـد جمع البنود وضم بعضها الى بعض عند الحساب الختامى .

وأخيرا قرر المجلس احالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية بالمجلس فقدمت تقريرها للمجلس فى جلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٨ ووافق عليه المجلس .

وملخص ماجاء فيه «ان اللجنة مع تقريرها بأن التجاوز فى ذاته مخالفة صريحة لنص دستورى واجب الاحترام ترى أن الظروف التى دعت لهذا التجاوز هى ظروف اضطرارية— تسمح بالموافقة على تسوية هذا التجاوز على أن يقرر المجلس لفت نظر الحكومة الى وجوب التشديد فى مراقبة الصرف فى كل باب من أبواب الميزانيـة وألا يتجاوز المصروف من أى باب ما خصص له الا باذن البرلمان» .

(انظر نص التقرير والمناقشات التى دارت حوله فى صفحة ١٢١ من الجزء الثانى من هذا الـكتاب) .

وفى جلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٣٧ اعترض أحد أعضـاء مجلس النواب على تقديم الحكومة لمشروع قانون بفتح اعتماد اضافى قدره ٣٥٣٣٨١ جنيها — وقال أنه لا يفهم كيف يزيد ما أنفق بالفعل عن ٣٠٠ ألف جنيه دون أن يبلغ هذا الى وزارة المالية ودون أن طلب اقرار الاعتماد فى حينه من مجلس الوزراء ودون أن يعرض كل ذلك على البرلمان فى الوقت المناسب .

وقد سلم وزير المالية بالنيابة بوجاهة الملاحظة وصرح أن الحكومة قد رأت وضع حد للتجاوز فى الاعتمادات استكمالا للمراقبة .

ولقد اختلفت الحـكومة مع البرلمان فى سنة ١٩٣٧ على تفسير المقصود بلفظ «يأذن» الواردة فى هذه المادة . فرأى بعض الأعضاء أن هذا اللفظ صريح فى معناه وأن لابد من أن يسبق الاذن العمل المأذون به — وحاولت الحـكومة أن تفسر حكم المادة بما يستفاد من النص الفرنسى لها الذى عبر عن الاذن بكلمة approuver ومعناها « الموافقة على » — أى أن مهمة البرلـمان هى الموافقة على ما صرف بالفعل .

وفى اعتقادى أن هذا التخريج فوق انه غاية فى الضعف فهو غاية فى الخطورة — اذ أن بمقتضاه تصبح الحـكومة مطلقة الحرية فى أموال الدولة ويصبح اقرار البرلـمان للميزانية عبث لا طائل وراءه ولا فائدة منه — وهذا هو ما جعل مجلس النواب يوافق فى ٢١ أغسطس سنة ١٩٢٦ على الاقتراح بالنص فى مشروع القانون الخاص بمحاكمة الوزراء الذى وعدت الحـكومة بتقديمه — على معاقبة كل وزير يقوم على تكليف الخزانة مبلغا لم يكن مدرجا فى الميزانية أو لم يصدر عنه اعتماد من البرلمان .

لاشك أن فى هذا التفسير اعتداء صريح على سلطة البرلمان واحراج له بوضعه أمام الأمر الواقع — واعدام لأثر رفضه الاعتماد مادام المال قد صرف بالفعل. وفوق ذلك فان المعول عليه دائما (هو النص العربى) اذا ما تعارض النص الفرنسى مع النص العربى لمادة من مواد الدستور.

وهذا هو ما سار عليه المجلسان منذ وجد الدستور (راجع مجلس الشيوخ جلسة ٧ مارس سنة ١٩٢٧) وبالرجوع الى دستور سنة ١٩٣٠ نجده قد نص على جواز تقرير مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها فيما بين أدوار الانعقاد أو فى فترة الحل كما أجاز نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية — على أن يكون ذلك بمراسيم تعرض على البرلمان فى ميعاد

« كل مصروف غير وارد بالميزانية أو يزيد عن التقديرات الواردة بها يجب ابتداء أن يصرح به البرلمان » .

فتقرر الموافقة عليه بالاجماع .

وفى صفحه ١٤٥ تلى النص الآتى

ووافقت عليه الهيئه .

مادة ١٤ — كل مصروف غير وارد بالميزانيه أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان .

مشروعات القوانين التى تريد اصدارها أى بمرسوم بعد قرار من مجلس الوزراء واذا أرادت الحكومة أن تسحب طلب اعتماد قدمته فعليها أن تسحبه بمرسوم بعد قرار من مجلس الوزراء (راجع نص التقرير صفحة ٨٠ من الجزء الثانى)(١)

لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالى . وقد عللت المذكرة التفسيرية هذا الحكم بقولها « والاعتمادات الاضافية تفتح بقوانين فليس ما يحول دون دخولها فى عموم حكم المادة ٤١ (مع ملاحظة أن المادة ٤١ من هذا الدستور قد أجازت اصدار مراسيم بقوانين فى فترة الحل أسوة بفترة ما بين أدوار الانعقاد) — غير أن الاعتمادات ليست فى الواقع قوانين الا من الوجهة الشكلية — لذلك ونظرا لأهميتها ولأن بعض الدساتير تخصها بالذكر عند الكلام عن حق السلطة التنفيذية فيما بين أدوار الانعقاد أو فى فترة الحل ترى الوزارة أن تخرجها من عموم المادة ٤١ ليكون لها حكم خاص بها فى الباب الخاص بالمالية . على أن ذلك التخصيص لا تراد به المغايرة بين التشريع والتدابير المالية فى الحكم فالحق واحد فى الحالين ووجوب العرض على البرلمان يشترك بينهما وفى كليهما لايكون رفض البرلمان للمرسوم أو الاعتماد نافذ الحكم الا بالنسبة للمستقبل » .

وفى فرنسا نجد نوعين من الاعتمادات .

اعتمادات تقديرية : وهى التى يكون معنى اقرار البرلمان لها أنه يوافق على الغرض المطلوبة هى له وعلى ما يقتضيه من النفقات — ويخصص لها من باب التقدير فقط مبلغ معين من المال .

وفى الواقع أن تقرير المجلس لها ينصب لا على المبلغ المعتمد وحده بل ينصب على الأخص على الغرض المطلوب من أجله هذا المبلغ .
ومن ذلك اعتمادات تنشيط الملاحة واعتمادات الأحكام الصادرة ضد الخزانة العامة واعتمادات المعاشات .

واعتمادات تحديدية : وهى التى يضع لها البرلمان اذ يقرها حداً أقصى لايجوز تعديه بحال من الأحوال كاعتماد ماهيات الموظفين.
والوزير الذى يتجاوز هذا الاعتماد يكون مسؤولا مدنيا فوق مسؤوليته السياسية .

وقد عرّف القانون الصادر فى ١٤ ديسمبر سنة ١٨٧٩ المقصود بالاعتمادات الاضافية اذ نص فى المادة ٢ على أن « الاعتمادات الاضافية هى الاعتمادات التى تستعمل فى تنفيذ مشروع سبق أن وافق عليه البرلمان بشرط أن لا يكون فى هذا الاستعمال تغيير فى طبيعة هذا المشروع » .

(أوجين بيير صفحة ٥٧٥)

(١) بعض سوابق .

مجلس النواب جلسة ٢٦ مايو سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على فتح اعتماد اضافى لأعمال انتهت ولتغطية مصاريف صرفت قبل تصديقه — لأنه لم يجد نتيجة لعدم التصديق .

وقرر فى ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٧ أن التعديلات والاعتمادات الاضافية تقدم بمرسوم حتى اذا كان البرلمان جارى نظر الميزانية — ويجب أن يأخذ بحثها الطريق القانونى — ولكن اذا أزف الوقت يمكن للبرلمان النظر فى التعديل أو الاعتماد الاضافى من عند اتباع ذلك الطريق الطويل باقتراض أن اللجنة المالية فى المجلس هى التى اقترحت التعديل أو الاعتماد الاضافى .

وقرر المجلس فى جلسة ٢٥ يناير سنة ١٩٢٧ و ٤ يونيو سنة ١٩٢٧ : وان كانت المادة ١٤٣ لم تعين ما اذا كان الاذن يجب أن يكون بقرار أو بقانون الا أن المادة ١٤٢ تفيد أن الميزانية يجب أن يصدر بها قانون لأن كل اعتماد اضافى هو تعديل لما ورد بالميزانية التى صدرت بقانون — والقانون لا يعدل الا بقانون .

مادة ١٤٤ — الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ — ميزانية ايرادات وزارة الأوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١٧ من مجموعة المحاضر

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — وهل يدخل فى مفهوم كلمة « الميزانية » ميزانية وزارة الأوقاف العمومية ؟

دولة الرئيس — نعم انى ما قصدت بلفظ « الميزانية » إلا القدر الذى يتناول ميزانيات جميع وزارات الحكومة ومصالحها ، وهذا يدخل فيه بالطبع ميزانية وزارة الاوقاف العمومية .

(موافقة بالاجماع على هذا التفسير) .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٦ يوليه ١٩٢٦ :

اقترح أحد الأعضاء أن تعرض ميزانية وزارة الأوقاف على مجلس الوزراء ويكون له كل الرأى فيها وأن يكون رأى المجلس الأعلى استشاريا —

(المادتان ١٤٤ و ١٤٥) حتم الدستور على الحكومة أن تقدم للبرلمان الحساب الختامى للميزانية لتكمل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بتحقق الأعضاء من تنفيذ رغباتهم ومن عدم وجود تجاوز فى الاعتمادات أو تقصير فى صرف ما اعتمدوه .

وقد اقترحت اللجنة المالية بمجلس النواب (فى ٢٤ يوليه سنة ١٩٢٦) « انشاء ادارة مستقلة للتثبت من تحصيل ايرادات الدولة ودخولها الخزانة ومن انفاقها فى الوجوه التى عينها البرلمان » وأقر المجلس هذا الاقتراح .

والمقصود بهذا الاقتراح هو انشاء ديوان للمحاسبة تكون وظيفته بحث الحساب الختامى للحكومة قبل عرضه على البرلمان . كما هو الحال فى بلجيكا فقد نص دستورها فى المادة ١١٦ على وجوب عرض الحساب الختامى على هيئة المحاسبة Cour des comptes

وقد اقترح احد أعضاء مجلس النواب (بجلسة ٨ مارس سنة ١٩٣٧) انشاء ديوان للمحاسبة مكون من رئيس مجلس النواب ومراقبى مجلس النواب ومجلس الشيوخ — ورأت لجنة الاقتراحات أن المادة ١٤٤ تقضى بأن الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان وفى هذا تحقيق للأغراض التى أرادها صاحب الاقتراح ولاحظت اللجنة أن فى هذا الاقتراح خروج على مبدأ فصل السلطات .

ويقرر الدستور فى المادة ١٤٥ أن ميزانية وزارة الأوقاف وكذلك حسابها الختامى تجرى عليهما الأحكام الخاصة بميزانية الحكومة .

وفى جلسة ١٥ سبتمبر سنة ١٩٢٦ اقترح رئيس مجلس النواب على المجلس أن يقرر الزام الحكومة بتقديم قانون بربط ميزانية وزارة الأوقاف أسوة بميزانية الدولة — ووافقه المجلس على ذلك — وبالفعل قدمت الوزارة مشروع قانون بربط هذه الميزانية واعتمده البرلمان وسار العمل بعد ذلك على هذه القاعدة . ==

وفى صفحة ٢١ من مجموعة المحاضر :

دولة الرئيس — أقترح أنه ينص على أن الحساب الختامى للادارة المالية عن العـــام المنقضى يقدم للبرلمان فى كل مبدأ دور انعقاد عادى لطلب التصديق عليه .

(موافقة عامة) .

وفى جلسة ٢ أغسطس قرر المجلس احالة هذا الاقتراح على مجلس الوزراء .

مجلس الشيوخ جلسة ٢٧ ابريل سنة ١٩٢٧ :

رأت الحكومة أن يعتمد الحساب الختامى بقانون ووافقها المجلس على ذلك .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٧ من مجموعة المحاضر

تلى النص الآتى ووافقت عليه اللجنة

« الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم للبرلمان فى كل مبدأ دور انعقاد عادى لطلب التصديق عليه .

وفى صفحة ١٠٣ من مجموعة المحاضر :

تلى المبدأ الرابع والعشرون وهذا نصه :

« ادارة الأموال الموقوفة والمساجد والمنشآت الخيرية التابعة للأوقاف الاسلامية تكون من اختصاص وزارة الأوقاف حسب الكيفية المبينة بالقانون . وميزانية ايرادات ومصروفات هذه الوزارة يجب تقديمها سنويا للبرلمان فى الميعاد وبالطريقة المقررين لميزانية الحكومة وذلك لمناقشتها واقرارها ثم يصير التصديق عليها واعلانها من قبل الملك . ويكون الاجراء كذلك فى حسابها الختامى السنوى » .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — الفقرة الأولى مطلقة وظاهرها يشمل الأوقاف الأهلية والخيرية التى لها نظار خصوصيون وكذلك تشتمل

ويتبع فى ميزانية وزارة الأوقاف ما يتبع فى سائر ميزانيات الأوقاف من ناحيـة تبويبها وعدم جواز نقل مبلغ من باب الى آخر الا بعد استئذان البرلمان (مجلس الشيوخ جلسة ١٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦) .

وفى جلسة ٨ سبتمبر سنة ١٩٢٦ تعهد وزير الأوقاف فى مجلس النواب بما يأتى : —

(١) زيادة عدد أبواب المصروفات لتتحقق رقابة البرلمان .

(٢) الحاق بيان لاحتياطى الوزارة — على أن لا تتصرف الوزارة فى شىء منه دون اذن البرلمان .

(٣) بيان متجمد فاضل ريع أوقاف الحرمين الشريفين مع عدم جواز صرف شىء منه دون اذن البرلمان .

(٤) تخصيص مكان فى الميزانية لبيان أموال الاستبدال والأموال التى تحجز فى خزانة الوزارة سنويا طبقا لشروط الواقفين .

(٥) الحاق الميزانية بكشف ببيان الديون التى للوزارة والتى على الوزارة .

(٦) وجوب بحث حالة الأوقاف قبل ادارتها أو تولى الحراسة عليها .

الأوقاف الملكية فأرى أن تقيد الأوقاف بالأوقاف التابعة لوزارة الأوقاف

حضرة محمود أبو النصر بك — أرى أن اطلاق صدر المادة فيه خطر كبير لأنه لا يجعل رقيبا على وزارة الأوقاف فى أن تتناول جميع أوقاف المسلمين ولى فى هذا ملاحظة على المحاكم الشرعية وهى أنها لا يكاد يمر بها نزاع على وقف حتى تبادر وتحيله اعتباطا علىوزارة الاوقاف .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أتريد تعديل اختصاص المحاكم الشرعية .

حضرة محمود أبو النصر بك — لا وانما أريد أن تمنعوا تدفق خروج الأوقاف من يد أهلها الى وزارة الأوقاف . من أجل هذا أرجو حضرة عبد العزيز بك أن يفكر فى صيغة تدرأ هذا الخطر .

فضيلة الشيخ بخيت — لا تزال الأوقاف تدير قسمين من الاوقاف أوقاف خيرية تديرها الوزارة بالتوكيل عن الملك . وأوقاف أهلية تديرها الوزارة مؤقتا لأن المحاكم الشرعية قد تحكم بضم ثقة أو تقيم ناظرا مؤقتا اذا خلا الوقف من ناظر حتى يعين ناظر طبقا لشروط الواقف فتعين الاوقاف فى هاتين الحالتين .

وقد جرت عادة الاوقاف الا تقدم حسابا عن الاوقاف الاهلية وأحيانا تلجىء المستحق الى التوقيع على صحة الحساب بدون أن يراجعه والا حبست عنه الاستحقاق . فأرى أن تعدل المادة هكذا : (ادارة الأموال الموقوفة خيرية كانت أو أهلية والمساجد والمنشآت كذلك التى تديرها وزارة الأوقاف يجب تقديم ميزانية ايراداتها ومصرفاتها سنويا للبرلمان ألخ النص المعروض) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اسمحوا لى أولا أن أبين مرمى المادة المعروضة : الواقع أن ديوان الأوقاف له لائحة صدرت فى يوليه سنة ١٨٩٥ وأول مادة فيها تنص على اختصاص ديوان الأوقاف بادارة الأوقاف المندثرة أى المجهول مستحقوها وشرط النظر فيها والأوقاف الخيرية التى انقطع شرط النظر فيها وكذا الأوقاف التى تحال عليه من المحاكم أهلية كانت أو خيرية . فوزارة الأوقاف تدير الآن نوعين من الأقاف طبقا للوائح

الموضوعة لها ونحن لانريد أن نتعرض للحالة الحاضرة بل ندع الأمر على ماهو عليه ليجرى طبقا للقوانين والأنظمة الموضوعة وهذا لايمنع البرلمان فى المستقبل من أن يسن للأوقاف من القوانين مايرى فيه المصلحة والنص المعروض الآن لم يزد شيئا على ما هو واقع بالفعل فلماذا يطلب تعديله .

حضرة محمود أبو النصر بك — عبارة النص تشمل فى عموم مدلولها كل الأوقاف حتى التى فى أيدى نظارها بحيث يبيح لوزارة الأوقاف غدا أن تقول انى بنص الدستور مختصة بادارة جميع الأوقاف .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — اذن يعدل بالنص بما يطابق الغرض منه فيقال (تكون من اختصاص وزارة الأوقاف فى حدود القانون) .

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا لا يدفع المحذور مطلقا فان حكم المادة ولو بهذا التعديل يجعل وزارة الأوقاف مختصة بجميع الأوقاف وغاية ما هنالك ان يكون ذلك بتنظيم القانون .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أريد أن أقول كلمة فى مسألة الوقف. الوقف وقفان خيرى مخصص لجهة بر وآخر أهلى ، وأرى أن البرلمان يجوز له أن ينظر فى الأول لأنه متعلق بشؤون عامة ولكنى لا أفهم أن البرلمان الذى يشتغل بسياسة البلاد وبشؤونها العامة يخصص شطرا من وقته الثمين لنظر الأوقاف الأهلية وبحث وجوه النزاع بين المستحقين ونظر مشاكلهم وتصحيح حساباتهم . اننا ان جعلنا ذلك من اختصاص البرلمان صرفناه عن التفرغ لشؤون البلاد الحيوية فضلا عما يترتب على ذلك من تشجيع الأفراد على وقف أملاكهم متى علموا أن ادارتها ستكون تحت مراقبة البرلمان واشرافه وفى هذا ضرر كبير من الوجهة الاقتصادية لأن الوقف بطبيعته معطل لاستثمار الأملاك ويشل حركة الانتفاع بها كجزء من ثروة البلاد . ولهذا أطلب ألا ينظر البرلمـــان سوى حسابات الأوقاف الخيرية المحضة والتى خصصت لجهات بر .

حضرة محمود أبو النصر بك — حبذا لو أضاف حضرة المكباتى بك الى اقتراحه تحريم تحويل الأوقاف الأهلية على وزارة الأوقاف . أما والحال باق على ما هو عليه فان تخصيص الأوقاف الخيرية بمراقبة البرلمان معناه اباحة

الأوقاف الأهليـة المحالة على وزارة الأوقاف لعمال تلك الوزارة فيجب اذن تكليف وزارة الأوقاف بتقـديم حساب عن الأوقاف الأهلية المحالة عليها أسوة بالأوقاف الخيرية . على أن هذا الكلام منصب على الشق الثانى من المادة . أما الشق الأول فانى متفق فيه مع حضرة عبد العزيز فهمى بك وأقترح النص الآتى :

(ادارة جميع الأموال الموقوفة التى تحت نظر وزارة الأوقاف أهليـة كانت أو خيرية والتى يؤول نظرها اليها بالطرق القانونية وكذا المساجد والمنشآت الخيرية التابعة للأوقاف الاسلامية تـكون بمعرفة وزارة الأوقاف حسب الكيفية المبينة بالقانون) .

حضرة زكريا نامق بك — عندى نص أعرضه على الهيئة وهو :

(تدير وزارة الأوقاف بالـكيفية المبينة بالقانون الأموال الموقوفة والمساجد والمنشآت خيرية كانت أو أهلية التابعة لها الآن والتى تحال عليها فى المستقبل بالطريقة القانونية ويجب تقديم ميزانية ايرادتها ومصروفاتها سنويا للبرلمان فى الميعاد ألخ النص) .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — يظهر أن الغرض الأصلى من المادة هو وجوب نظر البرلمان لميزانية الأوقاف وأرى أن يقتصر على النص الآتى :

(ميزانية مصروفات وايرادات الأوقاف يجب تقـديمها سنويا للبرلمان فى الميعاد وبالطريقة ألخ) .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — هذا النص بعينه الذى يقترحه سعادة حسن عبد الرازق باشا موجود بقانون الجمعية التشريعية (صح بقانون انشاء وزارة الأوقاف) ولـكن مع هذا لم تـكن وزارة الأوقاف تقـدم ميزانية الا عن الأوقاف الخيرية . ولذلك أقترح أن يعدل نص سعادة حسن باشا عبد الرازق باضافة عبارة (أهلية كانت أو خيرية) .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أنا مع حضرة المكباتى بك فى أنه لا يصح عرض ميزانية الاوقاف الاهلية على البرلمان لأن هذا يشغله عما هو أهم فضلا عن أن الاوقاف الاهلية لها من يراقب شؤونها والنزاع الخاص بها يصح أن تفصل فيه المحاكم أهلية كانت أو شرعية فاذا جعل من اختصاص البرلمان

نظرها جاز أن يقع تعارض بين أحكام المحاكم وقرارات البرلمان بشأنها وليس هذا مما يستحسن وقوعه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ما الذى يحصل اذا صدق البرلمان على ميزانية وقف أهلى ثم جاء مستحق ورفع دعوى أمام احدى المحاكم الاهلية أفلا يجوز أن تحكم المحكمة بضد ما قرره البرلمان وبذلك يقع ما لا يصح من التناقض بين حكم المحكمة والبرلمان .

حضرة محمود أبو النصر بك — قد يكون كلام حضرة الهلباوى بك وجيها من الوجهة النظرية لأنه قد يظهر لأول وهلة أن الأوقاف الأهلية عليها رقباء ولها مستحقون يحرصون على مصالحهم ولكن الواقع غير ذلك فان وزارة الأوقاف تستبد بالمستحقين استبدادا عظيما . ومهما يكن فيما أطلب من الشذوذ التشريعى فانى ألح فى وجوب احالة ميزانية الاوقاف الاهلية على البرلمان .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ان استعمال عبارة (الموجودة تحت يده) أو عبارة (المحالة عليه الآن) يمنع البرلمان فى المستقبل من أن يدخل فى اختصاص ديوان الاوقاف غير ما هو موجود فعلا تحت يده اليوم من الاوقاف بحيث لو كان هناك وقف خيرى ضائع أو مغتصب فلا يستطيع القانون أن يسهل له سبيل السعى فى ادخاله تحت ادارته ولذلك فعلينا الابتعاد عن استعمال احدى هاتين العبارتين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — كلام حضرة المكباتى بك فى محله ومن جهة أخرى فان عبارة حسب الكيفية المبينة بالقانون منصبة فى أصل اقتراحى على أمر الاختصاص فأنا أريد فى أصل عبارة اقتراحى أن الاختصاص يعينه القانون ولكن ما دامت عبارة أصل هذا الاقتراح فيها اللبس الذى قد يؤدى الى المحذور الذى فهمه حضرة محمود بك أبو النصر وغيره من حضرات اخواننا فأقترح تعديل النص بما يأتى : (تختص وزارة الاوقاف بادارة الاموال الموقوفة والمساجد والمنشآت الخيرية التابعة للاوقاف الاسلامية المحالة عليها بالكيفية المبينة بالقانون) .

فضيلة الشيخ محمد بخيت — أطلب أن يؤخذ باقتراح سعاده حسن عبد

الرازق باشا مع تعديله على الوجه الآتى : (ميزانية وزارة الاوقاف يجب أن تكون شاملة للأوقاف الخيرية والاهلية التابعة لها ويجب أن تقدم سنويا للبرلمان فى الميعاد وبالطريقة ألخ) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن فى صدد عمل دستور يبين اختصاص كل جهة من جهات الحكومة ومن جهات الحكومة مصلحة كبرى هى وزارة الأوقاف فيجب حتما بيان اختصاصها فى الدستور .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اختصاص كل وزارة مبين فى الامر العالى الصادر بانشائها .

حضرة محمود أبو النصر بك — كذلك وزارة الاوقاف المبين اختصاصها فى الامر العالى العالى الصادر بانشائها ولو أخذنا برأى حضرة عبد العزيز فهمى بك لوجب أن نص أيضا فى الدستور على أن وزارة الداخلية اختصاصها تعيين المديرين ونقلهم وعزلهم واختصاص الحقانية تعيين القضاة ونقلهم وهكذا وهذا شىء لا حد له ولا شأن للدستور به .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على الفقرة المتعلقة باختصاص وزارة الاوقاف .

فتقرر بالاغلبية قبول النص الذى اقترحه حضرة عبد العزيز فهمى بك أخيرا وهو : (تختص وزاره الاوقاف باداره الاموال الموقوفة والمساجد والمنشآت الخيرية التابعة للأوقاف الاسلامية المحالة عليها بالكيفية المبينة بالقانون) .

ووافقت الهيئة على تأجيل النظر فى الفقرة المتعلقة بالميزانية الى جلسة الغد وانتهت الجلسة والساعة ١ بعد الظهر .

وفى الجلسة التالية عادت اللجنة للمناقشة فى هذه المادة .

معالى الرئيس — قررت اللجنة أمس الفقرة الأولى من المبدأ الرابع والعشرين (الذى صار الثانى والعشرين) الخاصة بادارة الأوقاف الاسلامية المحالة على وزارة الأوقاف وعلينا الآن أن ننظر فى باقى هذا المبدأ فليتل .

تلى وهذه صورته : وميزانية ايرادات ومصروفات هذه الوزارة يجب تقديمها سنويا للبرلمان فى الميعاد وبالطريقة المقررين لميزانية الحكومة وذلك

لمناقشتها واقرارها ثم يصير التصديق عليها واعلانها من قبل الملك . ويكون الاجراء كذلك فى حسابها الختامى السنوى .

فوافقت اللجنة بالاجماع على بقائه على أصله .

تلى المبدأ الخامس والعشرون (الذى صار الثالث والعشرين) وهذا نصه :

ادارة أوقاف الكنائس والمعابد والمحلات الخيرية التابعة للطوائف الدينية الأخرى تكون من اختصاص مجالس هذه الطوائف على حسب الكيفية المبينة فى القانون .

فتقرر بالاجماع الموافقة عليه .

وفى صفحة ١٤٥ من مجموعة المحاضر .

تليت المادتان الآتيتان ووافقت عليهما اللجنة :

«الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده » .

« ميزانية ايرادات وزارة الأوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى » .

الباب الخامس

القوة المسلحة

مادة ١٤٦ — قوات الجيش تقرر بقانون .

مادة ١٤٧ — يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الواجبات .

مادة ١٤٨ — يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٢٩ من مجموعة المحاضر .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح النص على أن قوى الجيش تقرر بقانون .

(موافقة عامة) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — طريقة جمع رجال الجيش وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وعليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين . (موافقة عامة) .

(المواد من ١٤٦ — ١٤٨) تقابلها { المادة ٣ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
والمادة ١١٨ من دستور بلجيكا
والمادة ٧٥ من دستور ايطاليا

قرر الدستور أن قوات الجيش تقرر بقانون — كذلك طريقة جمع رجال الجيش وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وما عليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين — وقد أحسنت لجنة الدستور صنعا بعدم النص فى الدستور على شىء خاص بالجيش لأن مسألة الجيش متعلقة بظروف الحياة الدولية العامة التى يمكن أن تتغير من حين الى حين . لذلك كان من الحكمة ترك كل شىء فى هذا الباب ترتبه القوانين الخاصة .

وفى أغسطس سنة ١٩٣٦ عقدت مصر مع بريطانيا معاهدة التحالف والصداقة — وقد نص فى ملحق المادة الثامنة فى هذه المعاهدة على أن الدولة المصرية حرة فى تقوية جيشها تحت اشراف بعثة عسكرية بريطانية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح النص على أن تنظيم قوى البوليس واختصاصاته تقرر بقانون .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه مسائل أمس بالنظام الادارى ولست أرى محلا لتخصيصها بالذكر لأن كثيرا من الأمور الادارية يجب تنظيمها أيضا بقوانين فلو أننا تحرينا فى وضع الدستور كل ما يجب تنظيمه بقانون لشق علينا الأمر وقد يتعذر علينا الاحصاء وافراد بعض الأمور بالذكر فى القانون الأساسى قد يفيد معنى الحصر .

معالى طلعت باشا — وضريبة الخفر التى وضعت بارادة فردية ونفذت على الأهالى فى حين أنها لم تصدر بحكم قانون .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى أن تنظيم قوى البوليس حقيق بان ينص عليه فى الدستور لأنه أهم مظهر من مظاهر الحكومة اذ كان البوليس هو الادارة اللازمة لامكان الحكومة القيام بأهم واجباتها وهو حفظ الأمن العام وأما النص على مسألة الخفر التى أشار اليها معالى طلعت باشا فان معاليه يرمى الى ما تستدعيه قوة الخفر من الضرائب التى فرضت على الأهالى بطريقة غير نظامية . فلدفع هذا المحذور يمكن أن يوضع نص فى الأبواب المالية هكذا. « فيما عدا الأحوال المنصوص عنها صراحة فى القانون لايجوز تكليف الأهالى يدفع شىء من الأموال الا بصفة ضريبة كفائدة الحكومة أو مجالس الأقاليم»

(موافقة عامة) على أن يثبت هذا النص فى الموضع المناسب له .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٠ من مجموعة المحاضر.

تلى النص الآتى :

« قوى الجيش تقرر بقانون » .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

ثم تلى النص التالى :

« طريقة جمع رجال الجيش وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وعليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين » .

ووافقت عليه الهيئة .

وفى صفحة ١٤٥ من مجموعة المحاضر .

تليت النصوص الآتية :

« قوات الجيش تقرر بقانون » .

« يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الفروض » .

« يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات »

ووافقت عليها الهيئة .

الباب السادس

أحكام عامة

مادة ١٤٩ — الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .

مادة ١٥٠ — مدينة القاهرة قاعدة للمملكة المصرية .

مادة ١٥١ — تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التي يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعي .

مادة ١٥٢ — العفو الشامل لا يكون الا بقانون .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٠ من مجموعة المحاضر.

قررت اللجنة بالاجماع المبادىء الآتية :

(١) اللغة العربية هى اللغة الرسمية للدولة ،

(٢) تسليم اللاجئين السياسيين محظور .

التقاليد البرلمانية :

المواد من ١٤٩ — ١٥٢ تقابلها:

المادة ١ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٢ يوليه سنة ١٨٧٩
والمادة ٣، ٢٦ من دستور الدانمرك
والمادة ٢ من دستور النرويج
والمادة ١ من دستور اليونان
والمادة ١ من دستور ايطاليا
والمادة ١١ من دستور استونيا
والمادة ١ من قانون ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ الصادر فى تشيكوسلوفاكيا
والمادة ٣ فقرة ثانية من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥

نص الدستور على أن الاسلام دين الدولة واللغة العربيـة هى لغتها الرسمية ومن المسلم به أن هذا النص لا يمكن أن يتعارض مع ضمان حرية الاعتقاد المطلقة (مادة ١٢ دستور) أو مع ضمان حرية اقامة الشعائر الدينية غير الاسلامية (مادة ١٣).

وبالرجوع الى الدساتير الأوربية نجد أن أكثرها قد نص على دين الدولة الرسمى — فى حين أن بعضها وهو أقلية ضئيلة — نص على أن لا دين للدولة — كدستور استونيا مادة ١١. =

وفى صفحة ٥١

فضيلة الشيخ بخيت — أريد أن أعرض على الهيئة بعض قواعد اقترح اضافتها الى أحكام الدستور. أطلب أولا أن ينص على أن الدين الرسمى للدولة المصرية هو الدين الاسلامى.

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح.

فتقرر بالاجماع قبوله.

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٠ من مجموعة المحاضر

وافقت الهيئة على النصوص الآتية :

« اللغة العربية هى اللغة الرسمية للدولة »

« تسليم اللاجئين السياسيين محظور ».

وفى صفحة ٩٤ من مجموعة المحاضر :

اقترح حضرة على ماهر بك أن يضاف الى الكليات القضائية ما يأتى :

« العفو الشامل لا يكون الا بقانون ».

فوافقت الهيئة بالاجماع.

وفى صفحة ١٤٥ و ١٤٦

وافقت الهيئة على هذه النصوص بنفس الصيغة السالفة الذكر.

Il n'y a pas de relegion d'Etat en Esthonie. =

وقد نص الدستور فى المادة ١٥١ على مبدأ عدم تسليم اللاجئين السياسيين وهو مبدأ عام تعترف به كل الأمم المتمدينة على اعتبار أن اللاجئين السياسيين كل جريمتهم هى المجاهرة بآراء سياسية لا يقرها القائمون بالأمر فى بلادهم وقد تصبح هذه الآراء بعد وقت قصير هى الآراء التى يعتنقها الشعب بأسره ويصبح هؤلاء اللاجئين زعماء الشعب وقادته.

ونص الدستور على أن العفو الشامل لا يكون الا بقانون — وفى اعتقادى هذا العفو لا يمكن أن يصدر بمرسوم له قوة القانون لذلك كان العفو الشامل الذى أصدرته الحكومة فى فترة حل مجلس النواب فى فبراير سنة ١٩٣٨ استنادا إلى نص المادة ٤١ من الدستور عملا مخالفا للدستور.

وعندما أرادت الحكومة فى سنة ١٩٢٦ اصدار عفو شامل عن الجرائم الواقعة بين ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ ، ٣ ابريل سنة ١٩٢٦ أعدت بذلك مشروع قانون أقره مجلس النواب بجلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ وأقره مجلس الشيوخ بجلسة ٧ سبتمبر. واتبعت نفس هذه الطريقة لاصدار عفو شامل عن الجرائم التى وقعت بين ١٩ يونيه سنة ١٩٣٠ ، ٨ مايو سنة ١٩٣٦.

(مجلس النواب جلسة ٣ أغسطس سنة ١٩٣٦ ومجلس الشيوخ جلسة ٥ أغسطس سنة ١٩٣٦)

مادة ١٥٣ — ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . واذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن .

تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الاسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الاسرة المالكة .

المادة (١٥٣) ثار الجدل حول تفسير هذا النص منذ مبدأ الحياة البرلمانية وتكرر وقوع النزاع بين الحكومة والبرلمان على تحديد مدى سلطة الملك بالنسبة للمعاهد الدينية وبالنسبة لتعيين الرؤساء الدينيين — اذ تنص المادة على أن يستمر الملك فى مباشرة سلطته طبقا للقواعد والعادات المعمول بها اذا لم توضع أحكام تشريعية جديدة .

بدأ هذا النزاع فى مجلس النواب بجلسة ٣٠ يونيه سنة ١٩٢٤ — فعند ما عرضت ميزانية وزارة الأوقاف على المجلس تمسكت الوزارة بمبدأ عدم اختصاص البرلمان بنظر ميزانية أوقاف الحرمين الشريفين وميزانية الأوقاف الأهلية اعتمادا على نص المادة ١٥٣ — ولكن المجلس قرر اختصاصه بنظرها — ووافقه مجلس الشيوخ على ذلك فى جلسة ٣ يوليه سنة ١٩٢٤ — ورفعت الميزانيات الثلاث الى الملك للتصديق عليها طبقا للمادة ٣٤ من الدستور — وصدر الأمران الملكيان رقم ٥٠ ، ٥١ بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩٢٤ باعتماد ميزانيتى الأوقاف الخيرية وأوقاف الحرمين .

واحتفظت الوزارة بحقها فى اعادة طرح مسألة الاختصاص من جديد على البرلمان — ولكن مجلس النواب قرر فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ عدم اعادة المناقشة فى هذا الموضوع احتراما لقراره الصادر فى سنة ١٩٢٤ — كما وافق مجلس الشيوخ فى ١٤ سبتمبر سنة ١٩٢٦ على تقرير لجنة الأوقاف الذى يقضى باختصاص البرلمان بنظر ميزانية الأوقاف الأهلية . وكانت الوزارة قد اعتمدت فى طلبها على مذكرة للجنة قضايا الحكومة تتلخص فيما يأتى :

(١) لا يمكن من الوجهة القانونية والمالية أن توجد ميزانية للاوقاف الأهلية لأن كل وقف أهلى يكون وحده قانونية منفصلة تماما عن الأوقاف الأخرى التى من نوعها وأن ما تضمنته الميزانية العامة تحت هذه التسمية هى بيانات تقريبية وتفسيرية وأن ادارة الوزارة للاوقاف الأهلية أساسها التوقيت وعدم الاستمرار .

(٢) ان الأموال الناتجة من ادارة الأوقاف الأهلية لا تكون لها فى أى وقت صفة الأموال العامة بعكس الأوقاف الخيرية فانها وقف على منافع عامة ويمكن تشبيهها بالأموال العامة .

(٣) ان ادارة الأوقاف الأهلية خاضعة دائما لرقابة القاضى الشرعى الذى له أن يوافق أو لا يوافق على ادارتها — ويناقشها الحساب فلا يمكن أن تكون وزارة الأوقاف خاضعة فى آن واحد للبرلمان وللقضاء الشرعى وللمستحقين .

ورأت لجنة القضايا مع ما تقدم ان للبرلمان الحق فى الاقتراع والتصديق على ما يؤول للخيرات من هذه الأوقاف وما تتقاضاه الوزارة من رسوم ادارتها وأن له أيضا رقابة أدبية وسياسية على الأوقاف الأهلية .

وردت لجنة الأوقاف بالمجلس على حجج لجنة القضايا بما يأتى :

(١) أن هذا الحق كان للجمعية التشريعية . =

= (٢) أن فى التسليم بالرقابة البرلمانية على ما تتقاضاه الوزارة نظير الادارة ومن الأوقاف الخيرية تسليم بحق البرلمان فى نظر ميزانية الأوقاف الأهلية والاقتراع عليها وذلك لأن الاقتراع والتصديق على ١٠ ٪ من الايرادات هو فى الواقع تصديق على أصلها ولا يمكن التصديق على هذا الجزء الا بعد التحقق من أصله وبحث تفصيلاته . كذلك فان التصديق على ما يؤول للخيرات من هذه الأوقاف هو بمثابة تصديق على ايراداتها ومصروفاتها ويستدعى حتما وجود رقابة فعلية عليها وذلك لأن الخيرات حصص مقدرة وشائعة فى هذه الأوقاف تستوفى بعد مصروفاتها وتزيد المبالغ الواردة من هذه الحصص أو تقل بزيادة المصروفات أو قلتها .

(٣) أن مراقبة الميزانية هو أول مظهر لحق البرلمان فى مراقبة الادارة العامة وفى تقدير قيمة الوظائف والاعتمادات اللازمة لها .

(٤) وكون كل وقف أهلى يكون وحدة قانونية منفصلة عن الأوقاف الأخرى التى من نوعها لا يمنع من اعتبار مجموع ايرادات هذه الأوقاف ومصروفاتها ميزانية .

(٥) وقول لجنة القضايا بأن خضوع الأوقاف الخيرية لرقابة البرلمان مستمد من كون أموالها أشبه بالأموال العامة وأن أموال الاوقاف الاهلية أموال خاصة وبذلك تخرج من رقابة البرلمان لا يمكن قبوله بحال . لأن ايرادات الاوقاف الخيرية ملك للجهات المرصدة عليها حسب شروط الواقفين وليست من الأموال العامة ولا شبيهة بها .

(٦) أما القول بأن ادارة الوزارة للاوقاف الاهلية خاضعة لرقابة القاضى الشرعى فمردود بأن ادارة الاوقاف الخيرية خاضعة أيضا لرقابة القاضى الشرعى ومع ذلك فلم ينهض هذا الاعتراض دليلا على عدم اختصاص البرلمان بنظر ميزانية الاوقاف الخيرية .

(٧) أن المادة ١٤٥ من الدستور صريحة فى أن ميزانية ايرادات وزارة الاوقاف ومصروفاتها وحسابها الختامى يقدم للبرلمان — ولو أن الدستور أراد أن يقصر اختصاص البرلمان على ميزانية وزارة الاوقاف الخيرية لنص على ذلك صراحة .

وفى جلسة أول فبراير سنة ١٩٢٧ قدم احد أعضاء مجلس النواب مشروع قانون بشان الأحكام التى تجرى عليها ميزانية الأزهر والمعاهد الدينية — تضمن مشروع القانون المذكور تعديلات فى المادة ١٠ فقرة والمواد ١١٤ ، ١١٥ ، ١١٧ من القانون رقم ١٠ سنة ١٩١١ .

<u>وملخص ذلك</u> : (١) أن يصير مجلس الوزراء مختصا ببحث ميزانية الجامع الازهر والمعاهد الدينية — بدل مجلس الازهر الاعلى —

(٢) وأن يصير البرلمان مختصا بالنظر فيها واقرارها .

(٣) جعل سلطة مجلس الازهر قاصرة على جواز نقل مبلغ من بند الى آخر بشرط ألا تتجاوز قيمته ٥٠٠ جنيه . فى حين أن سلطته كانت مطلقة .

(٤) عدم جواز الجمع بين مرتبين .

ولكن المجلس قرر بعد مناقشات طويلة احالة هذا المشروع على لجنة الشؤون الدستورية .

وفى جلسة ١٤ فبراير سنة ١٩٢٧ سأل أحد الاعضاء رئيس الحكومة عن موعد تقديم القانون المنصوص عليه فى المادة ١٥٣ .

فاجابه بان الحكومة مشتغلة بوضع هذا القانون وانه يامل أن يقدمه للمجلس قبل عرض ميزانية وزارة الاوقاف عليه .

وقد أبدى مجلس النواب بعد ذلك رغبته مرارا فى وضع تشريع ينظم الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته فيما يختص بالمعاهد الدينية وكانت هذه الرغبات موضع عناية لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية كما كانت موضع عناية الحكومة فوضعت كل من الهيئتين مشروع قانون بحثتهما اللجنة بحضور مندوب الحكومة وقدم المجلس فى جلسة ٤ مايو سنة ١٩٢٧ ما اتفقت عليه اللجنة مع مندوب الحكومة ويتضمن هذا المشروع مبدأين أساسيين .

الأول : أن يكون استعمال الملك لسلطته فيما يختص بالمعاهد الدينية بواسطة وزير مسؤول أمام مجلس النواب .

الثانى : كان المتبع فى ميزانية هذه المعاهد وحسابها الختامى أن يصدرا بارادة ملكية بناء على عرض من شيخ الجامع الأزهر — وقد غير مشروع القانون هذه الطريقة — فصار البرلمان هو الذى يقرر هذه الميزانية ويوافق على حسابها الختامى بعد بحثها كباقى ميزانية الدولة .

واستمر العمل بهذا القانون حتى صدر دستور سنة ١٩٣٠ فأعاد الحال الى ما كانت عليه قبل سنة ١٩٢٧ .

وحدث فى جلسة ٦ يوليه سنة ١٩٣٨ أن اعترض أحد أعضاء مجلس الشيوخ عند نظر الميزانية على الغاء وظيفة مدير ادارة =

المعاهد الدينية . ووجه العضو السؤال التالى الى وزير المالية :

« من هو الوزير المسؤول الذى يستعمل جلالة الملك سلطته الدستورية بالنسبة للأزهر والمعاهد الدينية بواسطته ؟ »

فأجاب الوزير : « الوزير المسؤول هو رئيس مجلس الوزراء » .

وانتهت المناقشة بوعد العضو بتقديم مشروع قانون بتنظيم سلطة الملك ازاء الأزهر والمعاهد الدينية .

ويلاحظ أن سبب كل ما ثار من النزاع والجدل حول تفسير هذا النص راجع الى المقصود بلفظ « سلطته » الوارد فى عبارة « ويباشر الملك سلطته طبقا للمبادىء المقررة بهذا الدستور » .

فقد فسرها البعض على أنها رجوع الى المبادىء العامة المتبعة فى كل مصالح الحكومة بمعنى أن الملك يباشرها بواسطة وزرائه وتحت مسؤوليتهم — وأنهم مسؤولون عن أعمالهم فى هذه الادارات كمسؤوليتهم عن أعمالهم فى سائر الادارات الحكومية .

وأن هذه الادارات لا يمكن أن ترتفع عن الرقابة البرلمانية .

وأما القائلون بالعكس فيذهبون الى القول بأن هذه السلطة لم تحدد بقيود وحدود معينة وأن اشارة المادة ١٥٣ الى اقرار القواعد المعمول بها يدل على أن الدستور قصد بقاء سلطة الملك المبينة فى المادة ١١٤ من قانون المعاهد الدينية حتى يعمل تشريع جديد .

ملحوظة عامة :

هذه المادة من الدستور لم تقترحها لجنة الدستور ولم تتناقش فى أى جزء من أجزائها — وبالرجوع الى محاضر اللجنة الاستشارية التشريعية نجد أن هذه المادة من عمل هذه اللجنة — وقد عللت اللجنة هذه الاضافة بقولها « لقد سكت مشروع الدستور عن الكلام على حقوق الملك الشخصية المقررة من الناحية الدينية فمنذ تأسيس المعاهد الدينية الاسلامية وللملك حقوق مقررة معترف بها فى القوانين (انظر قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ الخاص بالجامعة الأزهرية والقوانين التى عدلته وكملته) فهو الذى يعين كبار الموظفين الدينيين ويمنح البراءات للعلماء — ويتبع قواعد الشريعة فى ادارة الأوقاف التابعة لوزارة الأوقاف — ولقد زادت سلطة الملك فيما يتعلق بمسألة العبادات (حتى بعض العبادات غير التابعة للدين الرسمى للدولة) خصوصا بعد انتهاء الرعوية التركية .

كل هذه الخصائص تعتبر حقوقا شخصية للملك .

وازاء الأحكام التى أتى بها الدستور (راجع مادة ٤٩ ، ٦١) وهى أحكام عامة — رأت اللجنة أن تحتفظ بالحالة الراهنة بالنص عليها فى الدستور .

وللملك حقوق شخصية أخرى باعتباره رئيس العائلة المالكة وبهذه الصفة يباشر سلطة واسعة (راجع القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الذى ينظم أحوال العائلة المالكة) — لذلك لزم النص فى الدستور على ما هو متبع فى الواقع فى البلاد الملكية من تقرير سلطة شخصية للملك بالنسبة للعائلة المالكة» .

وبهذه المناسبة نقول أنه قد حدث فى جلسة ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٢٧ أن قدم بعض أعضاء مجلس النواب مشروع قانون بمنع الوقف الأهلى .وحل الموجود منه وقد ثار الجدل حول هذا المشروع وقال المعارضون أن هذا المشروع به ثلاث مخالفات دستورية : —

(١) أن المادة ١٦٧ من الدستور تحرم التعديل أو الالغاء الذى ينصب على الماضى — وقد رد عليهم المؤيدون بأن المادة ١٦٧ لا تمنع ذلك لأن الدستور قصد تطبيق المادة ٢٧ بشقيه أى أنه يجوز سريان التعديل على الماضى ما دام القانون ينص على ذلك .

(٢) قالوا ان هذا المشروع مخالف لنص المادة ٩ من الدستور التى تقرر مبدأ حرية الملك — وقد رد المؤيدون — ان هذا المشروع يرمى لاعطاء المستحق فى الوقف حق الرقبة زيادة عن حق المنفعة وزيادة على ذلك فان نص المادة ٩ يقصد عدم نزع ملكية أحد الا لسبب المنفعة العامة ، وهذا المشروع لا يقصد نزع الملكية .

(٣) ان فى هذا المشروع اعتداء على حرية الاعتقاد المضمونة بالمواد ١٢ ، ١٣ من الدستور — ورد عليه المؤيدون — ان الوقف ليس من شروط الاسلام ولا من أركانه وكون الانسان مسلم أو غير مسلم لا يمس عقيدته حل الوقف .

.وأخيرا أحيل هذا المشروع على لجنة الأوقاف . وفى سنة ١٩٣٧ تجدد تقديم هذا المشروع ولم يفصل المجلس فيه للآن .

مادة ١٥٤ — لا يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية .

مادة ١٥٥ — لا يجوز لاية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور .

التقاليد البرلمانية : الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٠٤ من مجموعة المحاضر تليت النصوص الآتية

« تطبيق هذا الدستور لا يجوز أن يخل بتعهدات مصر لدى الدول الأجنبية . ولا أن يمس بما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى الاتفاقات والمعاهدات الدولية » .

لا يجوز لأى علة كانت ايقاف مفعول أى حكم من أحكام هذا الدستور ولا ترك العمل به الا مؤقتا فى زمن الحرب أو عند اعلان الاحكام العرفية وعلى مقتضى الكيفية المبينة فى القانون » .

ووافقت عليها الهيئة .

المادة (١٥٤) ، (١٥٥) : ضمن نص المادة ١٥٥ عدم تعطيل أحكام الدستور الا فى حالتين .

الاولى : حالة الحرب — وحكمة ذلك ما تتطلبه الحرب من اجراءات سريعة ومن الضغط على بعض الحريات فى سبيل المصلحة العامة .

الثانية : حالة اعلان الاحكام العرفية — وقد اشترط الدستور أن يكون ذلك على الوجه المبين فى القانون .

ويلاحظ أن الدستور قد نص فى المادة ٤٥ على وجوب عرض اعلان الاحكام العرفية على البرلمان فورا عقب اعلان الملك لها ليقرر استمرارها أو الغائها — واذا كان البرلمان فى عطلة فيجب دعوته الى دور غير عادى — وفى هذا ضمان للدستور من الاعتداء عليه بالتعطيل بسبب اعلان الاحكام العرفية دون سبب جدى .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧٠ من مجموعة المحاضر .

تلى القرار ١١٧ وهذا نصه :

تطبيق هذا الدستور لا يجوز أن يخل بتعهدات مصر لدى الدول الأجنبية ولا أن يمس بما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى الاتفـــاقات والمعاهدات الدولية .

فقررت الهيئة الموافقة عليه بالاجماع .

ثم تلى القرار ١١٨ وهذا نصه :

لا يجوز لأى علة كانت ايقاف مفعول أى حكم من أحكام هذا الدستور ولا ترك العمل به إلا مؤقتا فى زمن الحرب أو عند إعلان الأحكام العرفية وعلى مقتضى الكيفية المبينة فى القانون .

فضيلة الشيخ بخيت — يجب أن يحذف من المادة الاستثناء الخاص بعدم سريان الدستور ابان الحرب أو مدة اعلان الاحكام العرفيـة . فان تعطيل المجلس من شأنه أن يعطل العمل . هذا من الجهة القانونيـة . أما من الجهة العملية فالحرب ليس عهدها منا ببعيد . قامت الحرب الاوربية الكبرى فكان الفضل فى كسب النصر النهائى بما تقرر من توحيد القيادة وغير ذلك من تنظيم وسائل الحرب إلى انعقاد البرلمانات انعقادا مستمرا أثناءها .

حضرة على ماهر بك — أن من أهم خصائص المجالس أن تكون منعقدة أثناء الحرب فأطلب النص فى المادة على وجوب عقد المجلسين أثناءها .

حضرة محمود أبو النصر بك — لست أفهم كيف يعطل المجلس أثناء الاحكام العرفية وقد قررنا وجوب أخذ رأى المجلس فى أمر الموافقة عليها . فأرى لذلك بقاء المجالس منعقدة أثناءها .

حضرة محمد على بك — قد تعلن الحرب ويبقى البرلمان منعقدا كما كان الحال أثناء الحرب الماضية فى أوربا . والبرلمان بانعقاده فى ذلك الظرف العصيب يعين الحكومة ويمدها بالرأى . أما فى حالة الاحكام العرفيـة فما دمنا قررنا وجوب أخذ رأى البرلمان فى استمرارها فأرى أن يترك للبرلمان نفسه الفصل فى بقاء جلساته أو فى ايقاف انعقاده .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أرى أن المادة لا تقتضى تعطيل

المجلس اقتضاء فهى انما تنص على تعطيل بعض أحكام الدستور فى ظروف تجعل هذا التعطيل ضرورة مشروعه تقضى بها المصلحة كتعطيل حرية الاجتماع أو كصرف بعض أموال الحكومة فى مسائل سرية لا تبيح المصلحة افشاءها بعرضها على المجلس وغير ذلك مما تقضى به ضرورات الحرب .

حضرة على ماهر بك — نحن معك على كل هذا إلا فى تعطيل اجتماع المجلس .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — قدمت أن المادة لا تقتضى تعطيل المجلس .

حضرة على ماهر بك — المادة تجعل حكم اجتماعه أو تعطيله كباقى أحكام الدستور .

حضرة توفيق دوس بك — يصح أن تعدل المادة كما يأتى : (لا يجوز لأية علة كانت تعطيل اجتماع المجلس ولكن يجوز فى حال الأحكام العرفية ايقاف المجلس) .

حضرة على ماهر بك — يكفى ياتوفيق بك أن تضاف العبارة الاولى على نص القاعدة الحالية .

حضرة محمد على بك — أرى أن هذه القاعدة تحتاج لعناية ويحسن تأجيل مناقشتها لغد .

فوافقت الهيئة على تأجيل مناقشة القرار ١١٨ إلى غد .

وفى الجلسة التالية عادت الهيئة لمناقشة هذا المبدأ .

حضرة على ماهر بك — أخرنا الكلام فى المادة (١١٨) إلى اليوم . فاسمحوا لى أن أفضى إلى حضراتكم بما بدا لى من الرأى فيها . حكم هذه المادة عام . فهو يجيز تعطيل أى حكم من أحكام الدستور فى زمن الحرب واعلان الاحكام العرفية . لم أعثر على نص فى الدساتير الاخرى يبيح تعطيل المجالس فى غير الاحوال المبينة بصفة عامة كانتهاء الدور أو تأجيله .

وبالرجوع الى العمل أثناء الحرب العظمى وفى فرنسا على الاخص قرأت فى أسمن صفحة ١٦٣ جزء ثانى أنهم عقدوا دورا استثنائيا فى ٤ أغسطس سنة ١٩١٤ قرروا فيه القوانين اللازمة .

وفى ديسمبر من السنة نفسها اجتمع المجلس يوما واحدا لتقرير اعتمادات مالية دعت اليها حاجة الحرب . وأقفل المجلس فى اليوم الثانى . فأثار ذلك غضب النواب وحرك اشمئزازهم . فلما فتح المجلس فى يناير عام ١٩١٥ ظل مفتوحا بغير انقطاع إلى ٣١ يوليه سنة ١٩٢٠ وفى ذلك الحين استعملت الحكومة حقها العادى فى اقفال الدور السنوى .

ومن هذا يظهر أنه فى أثناء الحرب انما تعطلت نصوص الدستور لمصلحة المجالس ولم تتعطل المجالس نفسها .

على أننى قد رأيت أحكام هذا الباب مبسوطة نفصلة فى المادة (١٢٤) من القانون البولونى فأقترح تقريرها بعد تعديلها بما يناسب باقى أحكام دستورنا وهذه ترجمتها :

« ويجوز اذا اقتضت ضرورة المحافظة على الامن العام ايقاف الاحكام الخاصة بالحقوق الشخصية ايقافا مؤقتا أعنى الحرية شخصية وحرمة المنازل وحرية الصحافة وسرية المخاطبات وحق الاجتماع وحق تكوين الجمعيات وحق تأسيس الشركات وذلك فى كل أجزاء المملكة أو بعضها . ولمجلس الوزراء وحده حق تقرير هذا الالغاء وذلك بتصريح رئيس الجمهورية فى حالة الحرب أو خطر الحرب وفى حالة الاضطرابات الداخلية أو المؤامرات الخطيرة التى تأخذ شكل الخيانة العظمى المهددة للدستور أو لأمن السكان .

وأمر مجلس الوزراء الصادر فى أثناء انعقاد البرلمان يجب عرضه فورا على البرلمان للتصديق عليه . وفى حالة ما اذا كان هذا الامر صادرا بخصوص منطقة تزيد عن مديرية فى أثناء أجازة البرلمان فان البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه فى ظرف ثمانية الايام التالية لتاريخ نشر هذا الامر وذلك لنظر وتقرير ما يلزم .

اذا امتنع البرلمان عن الموافقة فان حالة الاحكام العرفية تنقطع فورا .

واذا كان أمر مجلس الوزراء الخاص باعلان الاحكام العرفية صادرا بعد دور انعقاد البرلمان أو بعد حله وجب عرضه بدون تأخر على المجلس الجديد فى أول جلسة فيه .

وهذه الأحكام تحدد بكيفية أدق بنفس قانون الاحكام العرفية » .

حضرة محمود أبو النصر بك — نحن فى غنى عن هذا النص الطويل العريض بالنص المحكم الذى قررناه فى أصل المادة فان كل ما امتازت به مادة القانون البولونى أنها دخلت فى تفصيل أحكام الدستور التى يمكن تعطيلها وقت الازمات . على أن تلك المادة عجزت فى النهاية عن استيفاء الحصر فردت الامر أخيرا الى القانون الذى يسن لذلك فى حين أن مادتنا قد اختصرت الطريق وعمدت الى ذلك بادىء الرأى .

حضرة توفيق دوس بك — أنا على رأى حضرة على ماهر بك . لان أحكام الدستور جملة لا يجوز أن تكون رهنا بقانون يصدر بحيث يمكن بهذا الاسلوب تعطيلها كلها اذا شاء البرلمان . مع أن الغرض من وضع المادة انما هو بيان الاحكام التى يجوز وقفها وقت الشدائد فلا يجوز بحال تعديها وتعطيل ما سواها من أحكام الدستور .

فضيلة الشيخ بخيت — هذا موضوع سبق لنا أن قررناه بمناسبة الكلام فى اعلان الاحكام العرفية مستأنسين فيه بما قرره اسمن فى هذا الباب . ومما قررناه أنه يجب حتما عقد البرلمان عند اعلان الأحكام العرفية .

على أننا اذا نظرنا الى العمل فاننا نجد أن برلمانات الدول المتحاربة وعلى الخصوص فى انجلترا وفرنسا وايطاليا قد كبحت من جماح النخوة العسكرية ذ كانت كل فئة عسكرية تميل الى الاستئثار بالتصرفات الحربية حتى تمكنت المجالس النيابية من توحيد القيادة ووضعها فى يد القائد العام للجيوش الفرنسية . ولولا ذلك ما تم الظفر لجيوش الحلفاء .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — المادة التى عرضها حضرة على ماهر بك تتناول صورا من الجزئيات التى يجوز تعطيل أحكامها الدستورية أثناء الأزمات . وأرى أن ننظر اليوم فى حقوق الأفراد حتى اذا تهيأ لنا درس تلك المادة وتدبرنا فيها التدبير اللائق بمكانها رجعنا اليها بالمناقشة والتمحيص .

سماحة السيد عبد الحميد البكرى — أوافق حضرة الهلباوى بك على تأجيل المناقشة فى هذه المادة فان اعلان الأحكام العرفية انما يؤثر أولا فى حقوق الأفراد . وهذه لم نفرغ منها بعد .

وفى صفحة ١٤٦ من مجموعة المحاضر :

تليت المادة الخامسة ونصها :

لا يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى الاتفاقات والمعاهدات الدولية

فوافقت الهيئة بالاجماع .

ثم تليت المادة السادسة ونصها :

لا يجوز لأية علة تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين بالقانون وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان .

فوافقت الهيئة عليها بالاجماع .

مادة ١٥٦ — للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع ذلك فان الاحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها .

مادة ١٥٧ — لاجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالاغلبية المطلقة لاعضائه جميعا قرارا بضرورته وبتحديد موضوعه .

فاذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين الا اذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء .

مادة ١٥٨ — لا يجوز احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش .

التقاليد البرلمانية :

مجلس الشيوخ جلسة ٩ مارس سنة ١٩٢٧ :

وافق المجلس على أن التفسير اذا كان ماساً بأصل من أصول الدستور كان .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : الجلسة الاولى : اقترح حضرة المكباتى بك — أن يكون للهيئة النيابيـــة عن الأمة حق النظر فى كل شىء ما خلا مرسومى العرش والوراثة .

ولم تنته اللجنة الى قرار فى هذا الشأن فى هذه الجلسة .

المواد ١٥٦ ، ١٥٧ ، ١٥٨ يقابلها
- المادة ٨ من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥
- والمادة ١٣١ من دستور بلجيكا
- والمادة ٩٤ من دستور الدانمرك
- والمادة ٨٧ من دستور استونيا
- والمادة ٦ ، ٣٠ من دستور بروسيا

نظرت لجنة الدستور فى مسألة تعديل الدستور وتفسيره وقد طرحت أمام الهيئة الصور المختلفة المقررة فى الدساتير الاجنبية فوافقت على أن يكون التفسير والتعديل بناء على اقتراح أحد المجلسين أو الحكومة وأن يكون على مرحلتين ينظر فى الاولى فى جواز التعديل وفى حصر نقطه وفى المرحلة الثانية يفصل فى موضوع التعديل الذى تقرر نظره . ويعرض اقتراح التعديل ومواضعه على كل من المجلسين منفردا فاذا أقره كل منهما بأغلبية نصف مجموع عدد أعضائه زائدا واحدا اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر للفصل فى موضوع التعديل . ويشترط لصحة قرارات المؤتمر توفر أغلبية نصف عدد أعضائه زائدا واحدا . ويرفع التعديل بعد ذلك الى الملك للمصادقة عليه .

وقد عرض فى أثناء البحث أن ينحل المجلسان بعد المرحلة الأولى على نحو ما هو مقرر فى دستور بلجيكا ليكون ذلك بمثابة الرجوع الى الأمة لتعرف رأيها فى التعديل المطلوب ادخاله . لكن الهيئة لم تر محلا للاخذ بهذا الرأى لأن المجلسين ينوبان عن الأمة .

وكذلك عرض أن تكون الأغلبيـــة فى المرحلة الأولى أغلبية عادية على نحو ما هو مقرر فى دستور فرنسا لكن اللجنة رأت عدم الأخذ بهذا الرأى لخطورة مسألة تعديل الدستور ولوجوب الاحتفاظ بنصوصه حتى تقرر أغلبية تعبرعن أغلبية رأى الأمة ضرورة تعديله . ولأنه نظام حياة البلاد السياسى فلا تكفى أغلبية اعتبارية لاجازة تحويره .

وقد رأى بعض أعضاء اللجنة أن تشترط فى قرارات المؤتمر أغلبية أكبر من الاغلبية التى اشترطت فى المرحلة الاولى كثلثى مجموع أعضاء المؤتمر لأن القرارات التى تصدر فى المرحلة الثانية أعظم شأنا من القرارات التى تصدر فى المرحلة الاولى فاذا اكتفى فيها بالاغلبية المطلقة لمجموع أعضـاء المؤتمر كان ذلك تخاذلا فى الحكم لأن هذه الاغلبية قد تسفر عن عدد أقل من العدد الذى تنتجه الاغلبية التى تقررت للمرحلة الاولى . ولكن اعترض على هذا بأن اشتراط أغلبية الثلثين تجعل امكان الموافقة على التعديل أمرا كبير الصعوبة .

هذا ما انتهت اليه لجنة الدستور ولكن لجنة التحرير (اللجنة التشريعية) أدخلت تعديلات هامة على أحكام هذا النص . هى :

أولا : وجوب تصديق الملك على القرار الابتدائى الذى يصدره البرلمان باقتراح التعديل .

ثانيا : عدلت عن اشتراط اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر واكتفت باجتماع كل مجلس على حدة مع وجوب حضور ثلثا أعضاء كل مجلس لصحة القرارات وبشرط موافقة ثلثى الحاضرين .

وعللت هذا التعديل بقولها « اتضح لنا أن الطريقة التى اقترحتها لجنة الدستور لتعديل الدستور . طريقة تجعل هذا التعديل سهل الحصول فوق أنها تعطى مجلس النواب سلطة بعيدة الاثر فى هذا الامر فان أغلبية من أعضاء مجلس النواب يمكنها أن تفرض التعديل على مجلس الشيوخ — لهذا لجأت اللجنة الى الطريقة المتبعة فى الدستور البلجيكى مادة ١٣١ وتبعا لأحكام هذا الدسور ، اذا اتفق الملك ومجلس الشيوخ ومجلس النواب (باعتبارهم جميعا السلطة التشريعية) على تعديل نص من نصوص الدســتور حل مجلس الشيوخ ومجلس النواب بحكم القانون =

وفى صفحة ٤٨ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس تتكلم الآن فى اعادة النظر فى القانون الأساسى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن كل تفسير أو تعديل لنص من نصوص الدستور وكل اضافة عليه لا يصح اجراؤها إلا بموافقة ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين وهما مجتمعان بهيئة جمعية وطنية تحت رياسة رئيس مجلس الشيوخ . واقتراح التفسير أو التعديل أو الاضافة يكون حقا للحكومة ولكل من المجلسين .

حكمة كالتعديل — أما اذا كان التفسير يتعلق بقضية معروضة على المجلس للفصل فيها أو ليضع قواعد دستورية يعمل بها فى المستقبل فلا مانع من أن يبحث المجلس ذلك ليستنير فى حكم النص .

= ثم يبحث المجلسان الجديدان — كل منهما على انفراد — فى هذا التعديل . وفى هذه الحالة لا بد لصحة الاجتماع من حضور ثلثا الأعضاء المكون منهم كل مجلس ولا بد لصحة القرارات من موافقة ثلثى الحاضرين .

ولم تذهب اللجنة الى حد تقرير الحل واكتفت باشتراط المداولة فى كل مجلس على حدة بشرط حضور أغلبيـة خاصة وبشرط موافقة أغلبية معينة — وتد نبذت اللجنة هذه الطريقة على طريقة جمع المجلسين بهيئة مؤتمر واصدار قرارات بالأغلبية المطلقة .

وقد كان النص المقترح لا يرتب أثراً لتدخل الملك فى اقتراح التعـديل — ولا شك أن هذا النقص لم يكن متعمدا لأنه من غير المعقول أن لا يشترك الملك — وهو الذى سيعتمد الدستور الجديد — فى تنقيح سيكون له صفة الدوام فى المستقبل .

ويلاحظ أن المـادتين ٣٥ ، ٣٦ الخاصتان بالتشريع على وجه عام سوف لا يطبقان عند اقتراح تنقيح الدستور — فان حق الاعتراض droit de Veto فى هذه المادة هو حق اعتراض مطلق absolu »

من هنا نرى أن اللجنـة الاستشارية قد أدخلت تعديلات هامة على النص الذى اقترحته لجنة الدستور .

وقد أشارت اللجنة الاستشـارية فى محاضرها الى استثناء حكم المادة ١٥٧ من القاعدة العامة الواردة بالمادتين ٣٥ ، ٣٦ وزيادة فى ايضاح هذا الاستثناء تقول أن حق التصديق الوارد بالمادتين ٣٥،٣٦ يختلف اختلافا اساسيا عن حق التصديق الوارد بالمادة ١٥٧ فحق التصديق المنصوص عليه فى المـادتين ٣٥ ، ٣٦ هو حق التصـديق التوقيفى . أو بعبارة أصح « حق اعتراض توقيفى Veto suspensif بمعنى أن أثر عدم التصديق ليس مطلقا فيجوز أن يصدر قانون لم يصدق عليه الملك — اذ قد يعد عدم رد القانون للبرلمان فى مدى شهر تصديقا من الملك . وكذلك يصدر القانون اذا رده الملك للبرلمان فوافقت عليه أغلبية ثلثى أعضاء كل مجلس — أو الأغلبية العادية فى دور انعقاد آخر .

أما حق التصديق المنصوص عليه فى ١٥٧ فهو حق مطلق بمعنى انه يستحيل على البرلـان أن يتناول نصا من نصوص الدستور اذا لم يصدق الملك على القرار الذى يصدره المجلسان ببيان ضرورة التعديل وتحديد موضوعه .

وبالرجوع الى دستور سنة ١٩٣٠ نجده قد عدل من حكم المـادة ١٥٧ فاشترط لصحة القرارات موافقة ثلثى أعضاء كل من المجلسين . وعللت المذكرة هذا التعديل بقولها «لاشك فى أن المقصود أن تكون الاغلبية الثانية أكبر من الأولى فقد يمكن فى الواقع أن تكون أقل اذا لم يحضر الا ثلثا الأعضاء ولم يوافق على التنقيح الا ثلثا الحاضرين وبذلك يتم التنقيح بأغلبية أربعة اتساع الأصوات » .

ويلاحظ أن الدستور قد سكت عن تقرير قاعدة للتفسير — ولو أن لجنـة المبادىء العـامة قررت أن اقتراح تفسير الدستور أو تعديله يكون للحكومة ولـكل من المجلسين — ونصت فى التقرير الذى أصحبته بالمشروع على أن التعديل والتفسير سواء فى الحـكم— وتناقشت اللجنة العامة فى ذلك بجلستها المنعقدة فى ١٤ أغسطس سنة ١٩٢٢ وانتهت المناقشة على انه عند اختلاف المجلسين فى تفسير نص من نصوص الدستور يجتمعان ويكون قرارهما بالأغلبية العادية — ولـكن لجنة تحرير الدستور اقتصرت على ايراد حق التنقيح فقط . فماذا يكون حكم التفسير ؟

فى الواقع أن التفسير ليس الا تحديد لمعنى من معان متعددة يحتملها النص وقد يكون فى تحديد المعنى خروج عن روح أصل القانون=

وفى جلسة ٢٤ فبراير سنة ١٩٢٧ :

لم يوافق المجلس على تعديل العبارة الأخيرة من نص المادة ٧٨ من الدستور بشأن النصاب المالى لعضو مجلس الشيوخ عن شبه جزيرة سينا وقرر ارجاء النظر فى ذلك الى المستقبل عند وجود سبب لاقتراح تنقيح آخر فى الدستور .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب أن يكون هذا النص مقصورا على الأعمال المستقبلة فى أثناء سير المجلسين ولكن فى أول مرة يجتمعان فيها يجب أن يكون لهما الحق المطلق فى نظر كل أحكام الدستور وتعديل ما يريان تعديله من أحكام بدون اشتراط أغلبية خاصة .. بل يكتفى باشتراط حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين .

لقد وضعت الحكومة الدستور وكان حقا أن تهيأ الفرصة للمجلسين لاعادة النظر فيه . وبهذا تحقق غرضا ساميا نبيلا وهو أن الأمة كان لها رأى فى وضع دستورها . لست أرى أن يكون للمجلسين حق المناقشة فى مسألتى العرش وقانون الوراثة . فاذا نحن جنبنا المجلسين هذين الموضوعين فقد حققنا أمنية الأمة والحكومة معا .

حضرة توفيق دوس بك — أؤيد رأى المكباتى بك وأتوسع فى النص

= لذلك يجب أن تكون السلطة التى تحدد أحد المعانى هى السلطة المخول لها التنقيح . وبهذا نضمن أن لا يأتى تفسير يناقض حكما من أحكام أصل الدستور — وبالتالى أن لا يعدل الدستور تحت ستار التفسير — ويحسن بنا فى هذا المقام أن نرجع الى التقاليد فى البرلمان الفرنسى نظرا لتشابه المادة ١٥٦ بالمادة ٨ من دستور ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ . اتفق الرأى فى فرنسا — رغم خلو الدستور من نص على طريقة التفسير — على أن تفسير الدستور يكون بالطريقة التى يحصل بها التنقيح (راجع أوچين بيير نبذة ٧ طبعة ١٩٢٤) — وراجع ديجى جزء رابع ص ٥٤٢ وقال كثير من الكتاب أن السلطة التى يجوز لها أن تفسر قانونا هى السلطة التى تملك اصدار هذا القانون (راجع اوبرى ورو الجزء الاول ص ١٨٦ طبعة خامسة) .

ويلاحظ أن البرلمان المصرى بمجلسيه قد اتفق على أن العبرة فى تفسير نصوص الدستور المصرى بالنص العربى — لأن الدستور وضع باللغة العربية .

(مجلس النواب جلسة ١٣ أبريل سنة ١٩٢٤ ومجلس الشيوخ جلسة ٧ مارس سنة ١٩٢٧) .

وقد ثار موضوع تفسير مواد الدستور فى ديسمبر سنة ١٩٣٧ إذ رأت الوزارة (النحاسية الرابعة) أن البرلمان وحده هو صاحب الحق فى تفسير الدستور — ورأت السراى أن تؤلف لجنة من رؤساء الوزارات السابقين ووزراء الحقانية السابقين ورؤساء مجلس الشيوخ ومجلس النواب السابقين ورئيس محكمة النقض السابق ومن رئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب ووزير الحقانية الحاليين للفصل فى النزاع حول تفسير أحد مواد الدستور .

وقد انتهت هذه الازمة السياسية باقالة الوزارة .

وقد حرم الدستور احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش حرصا منه على حقوق الجالس على العرش ودفعا للشبهات وقطعا للاقاويل ويلاحظ أن النص الذى اقترحته لجنة الدستور كان يقرر اطلاق المنع بمعنى أنه كان يحرم احداث أى تنقيح فى الدستور مدة قيام وصاية العرش .

ولقد عدلت اللجنة الاستشارية التشريعية حكم هذه المادة فقصرت المنع من التنقيح مدة الوصاية على حقوق مسند الملكية . وعللت ذلك بقولها « ان من التعنت منع أى تعديل طوال مدة الوصاية فان هذه المدة قد تمتد سنين طويلة وليس من الحكمة منع كل تعديل طوال هذه المدة — وقد يبدأ التعديل فى عهد أحد الملوك فيستحيل اتمامه فى عهد ملك قاصر .

لهذا اكتفت اللجنة بتحريم التعديلات فى حقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » .

بالطريقة الآتية بحيث يبقى نص حضرة عبد العزيز بك كما هو مع اشتراط وجوب عرض الدستور على المجلسين. ولا أشترط حضور ثلاثة أرباع أعضاء المجلسين لأن مجلس الشيوخ وهو أكبر من ربع المجموع يدخل فى امكانه بهذا الشرط تعطيل النظر. لهذا أرى أن يجمع المجلسان ويصدر القرار بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء المجلسين مهما كان عدد الحاضرين وأزيد على منعهما من المناقشة فى أمرى العرش والوراثة منعهما من التعرض لكل ما ارتبطت به الحكومة بمقتضى تعهدات دولية.

حضرة على ماهر بك — ان أهم مظهر لسيادة الأمة هو اصدار القوانين وأكبر هذه القوانين ورأسها هو الدستور. ومع أنى لا أرى مانعا من أن تستأثر الحكومة باصدار قانون الانتخاب فانى أقترح ألا يعطى للدستور صفة القانون الا اذا صادق عليه البرلمان باجتماع مجلس النواب ومجلس الشيوخ بصفة جمعية مؤسسة.

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أؤيد اقتراح حضرة عبد العزيز بك. أننا معكم لا نجحد سلطة الأمة ولكن ما كان لنا أن ننسى الظرف الخاص الذى نحن فيه الآن. نحن فى ظرف فقدت فيه ثقة الناس بعضهم ببعض نحن فى دور التطور تسلط فيه حكم العاطفة واستكان لها حكم العقل.

يا طالما طارت الاشاعات يوم شكلت هذه اللجنة وتناثرت من حولها قالة السوء وكنتم أول العالمين ببطلانها وسوء نية مذيعيها. ولا والله ما كنتم لحفلة عند ظن السفهاء بكم.

لقد اجتمعتم وعملتم للمصلحة بصرف النظر عن كل اعتبار حكمتم العقل فلم يلفتكم عن القيام بحق وطنكم أن كان الرأى صادرا من متطرف أو معتدل فاذا أنتم عرضتم هذا الدستور على المجلسين وحالنا على ما نرى. نفوس ملتهبة. وعواطف ثائرة فماذا أعددتم لتغلبوا عقول الناس على هواهم، وتحكموا مصالحهم على عواطفهم؟ من أجل هذا أرى أنه فى الدور الاول حتى تجوز هذه العاصفة — يجب أن يكون حق التعديل مقررا بأغلبية الثلاثة الارباع. على أنه بعد ذلك يصح أن ينظر فيما اذا كان يصلح التعديل بحكم الأغلبية المطلقة.

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا نزاع فى أننا نعمل بوحى ضمائرنا وبقدر ما يلهمنا علمنا بمواضع الخير لوطننا ، ولكن يجب أن يسمع لنواب الأمة أحرارا فى برلمانهم صوت فى دستور البلاد ، أن الأمة التى ضحت ضحاياها والتى قربت كل ما ملكت يمينها لتدرك حريتها واستقلالها لا يجوز لنا أن نستأثر دونها بوضع قانونها الأساسى . ولا نفرض لها على الأقل نظرة فيه يوم تجتمع مشخصة فى برلمانها .

نعم لقد عملنا بكل ما تهيأ لنا من علم وخبرة . ولكن ألا يجوز أن يكون قد فاتنا من وجوه الرأى ما يمكن أن يلتفت اليه البرلمان فيستدرك مصلحة البلاد فيه . إن العدل والمصلحة يتضافران كلاهما على تأييد هذا الطلب .

دولة الرئيس — لا شك أن البرلمان سيجتاز دوره الأول فى مهب عاصفة السياسة الهائلة . هنالك يخشى أن تسود الانفعالات النفسية ويكون الحكم كله للاهواء ونزوات الأنفس . ومن حق الوطن عليكم أن تحتاطوا الاحتياط كله لذلك اليوم . ولست أرى فى اشتراط أغلبية الثلاثة أرباع ضمانا يعصم قانون البلاد مما أخشى ، ولذلك أقترح أنه فى الدور الأول يجب أن يصدر المجلسان قرارا بجواز إعادة النظر بأغلبية ثلاثة الأرباع ، وهذا القرار يترتب عليه حل المجلس فورا واعادة الانتخاب لتقرير وجوه التعديل . هذا فى قانون الدستور .

أما قانون الانتخاب فهو قانون عادى يعدل بالطرق العادية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرانا قد خرجنا من البحث فى تعديل الدستور الى بحث آخر هو أن تقر الدستور جمعية وطنية . هذا واضح صريح فى اقتراح حضرة على ماهر بك وهو أقل صراحة فى اقتراحى حضرتى المكباتى بك ودوس بك ولكنهما فى غايتهما لا يخرجان عن هذا المعنى فان الاكتفاء فى تعديل الدستور فى الدور الأول بأغلبية عادية أو باغلبية دون ما يشترط للأدوار المقبلة دعوى ولو مستترة ينقص مشروعية الدستور .

فالواقع اذن أن هذه الاقتراحات تتعدى الكلام فى موضوع تعديل الدستور الى تكميل ما يظن من نقص فى مشروعيته . على أن هذه المسألة قد فصل فيها بالقرار الصادر بتشكيل اللجنة ، وفى الخطاب الذى افتتح به رئيس

الوزراء جلساتها . تحددت وظيفة هذه اللجنة بأنها معاونة للحكومة بوضع مشروع دستور . أما الدستور نفسه فقد أخذت الحكومة على نفسها مسئولية إصداره ، فاذا هي فعلت أصبح قانونا نافذا فى البلاد . فتقرير اللجنة بأنها تضع مشروع دستور يجب عرضه على جمعية وطنيـــة للتصديق عليه انكار لحدود اختصاصها ورفض للقيام بالمهمة التى عهدت اليها على الوجه المطلوب منها .

والذى أفهمه فى هذا الموضوع هو أن المشروع الذى تضعه اللجنة يقرر أحكام الدستور بطريقة كاملة . ومن بين هذه الأحكام القاعدة التى يجرى عليها العمل فى تعديل مواد الدستور . أما البحث فى تقرير حكم استثنائى خاص بالمدة الأولى فمعناه أن مشروعية الدستور ستكون ناقصة فى الدور الأول ، وهذا ما لا أظن أن أحدا من حضرات زملائنا يفكر فيه .

حضرة توفيق دوس بك — من حقنا أن نشير على الحكومة بالرأى الذى نراه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه مسألة مقضى فيها مقدما . فلقد أخذت الحكومة على عاتقها مسئولية وضع الدستور دون أن يترك ذلك لجمعية مؤسسة . وقد انتخبت هذه اللجنة لتبدى رأيها فيما يتعلق بأحسن النصوص التى تقوم عليها أحكامه . لا بكيفية إصداره .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا من رأى حضرة عبد الحميد بك فيما يتعلق برده على حضرة على بك ماهر فى طلب عرض الدستور على البرلمـان مجتمعا بهيئة جمعية وطنية ولكننى استزيده بيانا عن أسباب تحرجه من استثناء المدة الأولى بفرض القيود التى اشترطها بعض حضرات الاعضاء .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — من رأيى ألا يقرر حكم خاص للمدة الاولى لأن فى هذا معنى اعتبار الدور التشريعى الاول للبرلمان جمعية وطنية . والاقتراحات الثلاثة التى طرحت علينا وان اختلفت فى أساليبها إلا أنها ترمى كلها الى غرض واحد هو ايجاد جمعية وطنية تعطى الدستور صفة القـانون . اذ ما هى حكمة تخفيف الاغلبية فى الدور الاول إلا أنك ترى أنه يجب أن يسهل على المجلس النيابى جعل جميع أحكام الدستور مطابقة لمـا كانت الجمعية المؤسسة تفعله .

والذى أقترحه أن نقرر لتعديل الدستور نظاما ثابتا مطردا يجرى حكمه فى جميع أدوار الانعقاد كنظام تعديل الدستور فى القانون البلچيكى . والذى يشترطه فى هذا الباب هو أن الهيئة التشريعية هى التى توافق على تعديل الدستور . فاذا تمت الموافقة انحل المجلسان بحكم القانون . ولهذا مزيتان : الأولى أن انحلال المجلس بحكم القانون حاجز دون الاسراف فى طلب تعديل الدستور وهو الاساس فى حكم البلاد فلا يظل دائما متزلزلا مضطربا. والثانية أنه يمكن الاتصال بالرأى العام اتصالا خاصا عند تطلع الرغبة الى تعديل الدستور . وهذان غرضان جوهريان يجب أن نحصلهما معا فى دستورنا وأن يضاف اليهما اشتراط أغلبية خاصة لتقرير التعديل ، والقانون البلچيكى يشترط وجود ثلثى الاعضاء وأن تكون الموافقة على التعديل بأغلبية ثلثى الحاضرين. إلا أنى أقترح الأخذ برأى عبد العزيز بك فيما يتعلق بالاغلبية وهو أن يوافق المجلسان الجديدان على التعديل بأغلبية الثلاثة الارباع .

حضرة محمود أبو النصر بك — لست أرى ما رآه حضرتا عبد اللطيف بك وعلى ماهر بك لانهما انما يذهبان الى عقد جمعية وطنية . وأخشى وهى تحت سلطان العواطف أن تقلب ما وضعناه رأساً على عقب . على أننا لسنا فى مقام تقرير أمر كهذا . وانما نحن الآن بصدد البحث فى كيفية تعديل الدستور تعديلا جزئيا . وإنى أوافق على رأى حضرة عبد الحميد بك ولكنى ألاحظ على النظام البلچيكى فى هذا الموضوع ما يلاحظه غيرى من نقص فى هذا الباب ، فانه جعل تعديل الدستور متناولا امرين : الاول الهيئه المختصه بتقرير ما اذا كان هنالك محل لتعديل الدستور . وقد جعل ذلك لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ منفردين . والثانى الهيئة التى يرجع اليها الفصل فى ذلك التعديل . فقد جعل هذا للمجلسين الجديدين كل على حدته أيضا. هذا معيب جدا لأنه يفضى الى تأجيل الفصل فى المواطن التى تقرر بالفعل تعديلها. فهذا النقص يجب أن نتلافاه فى تشريعنا بأن نجعل النظر فى التعديل باجتماع المجلسين ويكون بأغلبية الثلاثة الأرباع أو نحو ذلك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أريد جمعية وطنية بالمعنى الذى فهمه حضرات زملائى تفاديا من المناقشة فى مسألتى العرش والوراثة . أما وقد

استأثرنا بوضع الدستور فكل ما أرجو أن يكون للأمة رأى فيه أيضا ثم أن فكرة حضرة بدوى بك التى ترمى الى التشكك فى مشروعية الدستور لا محل لها لأن اللجنة طلبت منها الحكومة أن تبدى رأيها فى وضع الدستور فلها أن تبديه على الوجه الذى تراه . واذن لا تنافى مع فكرة مشروعية الدستور. واما أن يكون البرلمان له صفة جمعية مؤسسة فهذا لا وجود له أيضا لأن الفكرة المعروضة هى فكرة تعديل . والذى أقصده هو توسع فى التعديل .

حضرة على المنزلاوى بك — أرى أنه يمكن التوفيق بين الآراء المختلفة . لا أظن أن اللجنة تشير على الحكومة حين نرفع مشروعنا اليها بعرضه على المجلسين ولكنى أقترح أنه اذا أريد تعديل فى القانون الأساسى يكون ذلك طبقا للشق الأخير من اقتراح حضرة عبد العزيز بك بحيث يتم بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين من المجلسين . والتصويت صحيح وملزم بالأغلبية المطلقة للمجلسين .

دولة الرئيس — أمامنا اقتراحات محصورة معينة فلنقصر البحث عليها حتى يصدر قرار الهيئة فيما يكون .

حضرة على ماهر بك — لى اقتراح احتياطى وهو أنه قد نص فى بعض الدساتير على تعديلها بعد زمن معين . فأرى النص على أن تعديل الدستور يكون بعد مضى ثلاث سنوات بحيث تحصل مراجعة تامة لجميع أحكام الدستور باجتماع المجلسين بصفة جمعية مؤسسة : ويكون التعديل بالأغلبية المطلقة . ولهذا مزايا منها أن يتم التعديل قبل انتخاب الدور الثانى فلا يحل هذا الدور إلا والقانون قد توطد على أحسن أساس . ومنها أن عيوب الدستور تكون قد ظهرت بالتجارب وأن تكون المفاوضات قد انتهت مع انجلترا وأن تكون العاصفة السياسية قد سكنت وقرت الأمور فى نصابها .

دولة الرئيس — أظن أن على ماهر بك يعدل اقتراحه هذا بجعل التعديل بعد خمس سنوات لانه بعد مضى الثلاث سنوات قد تكون الصلة فقدت بين النواب والناخبين . أما بعد خمس سنين فسيكون المجلس تجدد ويكون معبرا تماما عن رأى الأمة .

وفى صفحة ٥٢ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — ننتقل الآن إلى مسألة تعديل الدستور ولنبدأ بتلاوة

الاقتراحات الثلاثة التى سبق عرضها .

فتلى اقتراح حضرة عبد العزيز فهمى بك وهو :

كل تفسير أو تعديل لنص من نصوص الدستور وكل إضافة عليه لا يصح اجراؤها إلا بموافقة ثلاثة أرباع المجلسين وهما مجتمعان بهيئة جمعية وطنية تحت رياسة رئيس مجلس الشيوخ . واقتراح التفسير أو التعديل أو الاضافة حق للحكومة ولكل من المجلسين .

حضرة محمد على بك — أوافق على اقتراح حضرة عبد العزيز بك إذا جعلت الأغلبية الثلثين فيما يتعلق بتقرير لزوم التعديل .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أنا أشترط حضور ثلثى الأعضاء والا يتقرر التعديل الا بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الحاضرين .

حضرة عبدالعزيز فهمى بك — أعدل اقتراحى باشتراط أن يكون التعديل بموافقة أغلبية مجموع أعضاء المجلسين .

حضرة عبدالحميد بدوى بك — أريد أن أفهم هل تكون المداولة باجتماع المجلسين أو فى كل مجلس على انفراده .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — لا أوافق على أن يقرر التعديل باجتماع المجلسين لأن هذا يهدر سلطة مجلس الشيوخ كهيئة منفردة ، ولكن يمكن النص على أن تكون المداولة باجتماع المجلسين ولكن عند التصويت يجب اشتراط الأغلبية فى كل مجلس على انفراده .

دولة الرئيس — أقترح موافقة لرأى عبد الحميد مصطفى باشا أن تكون المداولة فى لزوم التعديل أو عدمه باجتماع المجلسين وعند تقرير لزوم ذلك يفترق المجلسان ويتداول فى التعديل فى كل مجلس على انفراده

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أرى قبل هذا أن نبحث فيمن يملك حق طلب التعديل وأقترح أن ينص أولا على أن اقتراح تفسير الدستور أو تعديله يكون للحكومة ولكل من المجلسين .

دولة الرئيس — هذا طبيعى وتؤخذ الآراء .

(موافقة عامة)

دولة الرئيس — أرى أن اعادة النظر فى الدستور يجب أن تكون على مرحلتين:

الأولى لتقرير ما إذا كان ثمة داع للتعديل وما مواضع هذا التعديل ؟ ثم تأتى بعدها المرحلة الثانية وهى أصوات التعديل بالفعل وأن تكون الأغلبية التى تشترط واحدة فى الحالتين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المرحلة الأولى مرحلة أولية صرفة ، ولا يحتاج البت فيها الى أغلبية خاصة فيصح أن يكتفى فى هذه الحالة بالأغلبية المطلقة .

دولة الرئيس — مسألة وجود وجه للتعديل أولا هذه مسألة هامة ويلزم لها أغلبية خاصة لأن تعديل الدستور يحدث رجة هائلة فى البلد .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — قد يجوز أن يكون طلب التعديل آتياً من السلطة الحكومية رغبة منها فى انقاص حقوق الأمة فكيف يكتفى فى تقرير هذا بأغلبية عادية .

حضرة محمود أبو النصر بك — مسألة اشتراط أغلبية خاصة يجب أن تتوفر فى المرحلة الأولى لان الهيئة التى تقرر أن هناك محلا للتعديل يجب عليها أن تقرر مواطن التعديل وهذا أمر له من الاهمية ما للنظر والفصل فى نفس التعديل ، لهذا أرى وجوب اشتراط الاغلبية الخاصة بعينها التى تقرر للمرحلة الثانية .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — تعديل الدستور على العموم إما أن تكون النفوس مستعدة له وعندئذ فلا يخشى التشدد فى الاحتياط لان أى احتياط لايحول إذ ذاك دون التعديل ، وأما ألا تكون النفوس متهيئة له فالواجب التشدد فى الاحتياط للتعديل منعاً للمفاجآت ، وليس أى احتياط يقصد التأكد من موافقة التعديل للرأى العام أمراً كثيراً ، فلا محل للتحرج من اشتراط أغلبية خاصة على الحالين ، وانما المسألة التى بدأنا بها هى هل تعديل الدستور يمر بدور أو دورين ؟ أى هل يجب أن تنحل الهيئة التى تقرر جواز تعديل الدستور لتؤلف هيئة أخرى تنظر فى التعديل نفسه ولا وجه للانتقال الى التفاصيل إلا بعد تقرير هذا المبدأ نفسه ؟

دولة الرئيس — إذا تقرر أن الهيئة التى تقرر تعديل الدستور يجب أن تنحل فأنا أكتفى بالأغلبية العادية . فلتؤخذ الآراء أولا على ما إذا كانت

الهيئة التى تقرر تعديل الدستور تحل أم لا .

تقرر بالأغلبية عدم حل الهيئة التى تقرر التعديل .

دولة الرئيس — اذن الأغلبية الخاصة لها أهمية عظمى . وأطلب الآن رأى الهيئة فى أن يكون التعديل على مرحلتين . بمعنى أن تقرر أو لاضرورة اعادة النظر فى الدستور وحصر نقط التعديل ثم يفصل فى التعديل بعد ذلك

فتقرر بالأغلبية أن يكون التعديل على مرحلتين على الوجه المتقدم .

دولة الرئيس — ننظر اذن فى هل يكون البحث فى لزوم التعديل باجتماع المجلسين أو يكون ذلك فى كل مجلس على انفراده .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — جواز النظر فى تعديل الدستور متحتم أن يكون بالطريقة المنفردة . وهذا هو النظام الطبيعى إذ لا معنى لجمع المجلسين بمجرد صدور اقتراح بالتعديل لجواز أن يسفر اجتماع أول مجلس ينظر فيه عن رفض فكرة التعديل . والاحتياط الأكبر واجب فى هذا الدور لأنه هو الذى يقرر فيه المبدأ فيجب أن نشترط فيه أغلبية خاصة .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — فكرة بدوى بك فيها تعطيل ومنع لتعديل الدستور مع أن تعديل الدستور مسألة هامة عندنا فلا ينبغى أن نضع فى سبيلها الحواجز والموانع . نحن نضع الدستور فى حين لا نملك من الأمر فيه أكثر مما يملك غيرنا من أفراد الأمة . لهذا أقترح أن يكون للتعديل دوران : دور عادى وهو الذى نتكلم فيه الآن . ودور آخر سيجىء القول فيه فيما بعد ولا أتعرض له الآن .

أما الدور الأولى فلننظر فى لزوم تعديل الدستور وفيه ينعقد المجلسان بصفة مؤتمر يختلط فيه أعضاؤهما فلا يقال هذا من النواب وهذا من الشيوخ بل يراعى أمر واحد وهو أن المؤتمر مكون من أعضاء يمثلون الأمة تمثيلا حقيقيا . وينعقد هذا المؤتمر متى قدم طلب فى أحد المجلسين بتعديل الدستور ووافق عليه المجلس . ويكون انعقاد المؤتمر صحيحاً متى حضر ثلثا أعضاء المجلسين . أما القرارات فتكون فيه بالاغلبية العادية .

وفى الجلسة التالية عادت الهيئة للبحث فى إعادة النظر فى الدستور .

حضرة محمود أبو النصر بك — أقترح أن يكون التعديل فى الدستور على

النمط الفرنسى بمعنى أن يكون التعديل على مرحلتين وأن تكون المرحلة الاولى قاصرة على النظر فيما إذا كان هناك محل لتعديل الدستور وبيان مواضع التعديل . والاقتراح المقدم من مجلس النواب أو من مجلس الشيوخ أو من الحكومة على السواء . ويشترط للتقرير بأن الدستور واجب التعديل أن يصدر هذا القرار من كل من المجلسين على حدة بأغلبية نصف أعضاء كل مجلس زائداً واحداً على الاقل فاذا تقرر وجوب التعديل وحددت النصوص التى يجب أن يتناولها التعديل يجتمع المجلسان بهيئة جمعية وطنية لتقرير التعديل أو رفضه بنفس الاغلبية التى اشترطت فى المرحلة الاولى أى نصف أعضاء المجلسين جميعاً زائداً واحداً .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح أنه فى السنة الاولى لانعقاد البرلمان إذا قرر أحد المجلسين بالاغلبية العادية وجوب تعديل الدستور يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر للنظر فى التعديل ويشترط لصحة انعقاد الهيئتين مجتمعتين حضور ثلثى الاعضاء وما تقرره الأغلبية المطلقة ينفذ . أما فى أدوار الانعقاد الاخرى فيصح أن يوضع لذلك أحكام خاصة كأن يشترط اجتماع المجلسين وأن يشترط لصحة الانعقاد حضور ثلثى الاعضاء . قد يعترض بانى خرمت فى الدور الاول احدى الهيئتين من النظر فى أمر وجوب التعديل وأقررت بها هيئة دون الاخرى وهذا الاعتراض مدفوع لانه متى قررت إحدى الهيئتين النظر فى موضوع فانه يقدم للهيئة الاخرى للنظر فيه فكان اذن من الواجب أن تنظر فيه الهيئة الثانية واذن اجتماعهما معاً ليس معناه إلا تعجيل نظر المشروع من الهيئتين معاً

دولة الرئيس — مكباتى بك يحوم حول فكرة أن هذا الدستور ليس بدستور مشروع وأن من واجب الهيئة النيابية كهيئة مؤسسة ألا تقتصر فقط على تعديل هذا الدستور بل تضع دستوراً جديداً وأرى رفض هذا الاقتراح .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ليس هذا ما أقصد وعرضى فقط ألا تكثر فى السنة الاولى من القيود لاستعمال هذا الحق وأن تتوسع فيه .

دولة الرئيس — انكارك هذا لا ينفى مطلقا ما قررته . وأطلب أخذ الآراء .

فتقرر بالاغلبية رفض الاقتراح المقدم من مكباتى بك .

دولة الرئيس — أعرض على الهيئة اقتراح أبو النصر بك وهو أنه يشترط لتقرير اعادة النظر فى الدستور وبيان مواضع التعديل فيه أن يصدر قرار بذلك من كل من المجلسين على انفراد باغلبية نصف مجموع أعضاء كل مجلس زائداً واحداً .

تقرر بالاغلبية الموافقة على ذلك .

دولة الرئيس — فى المرحلة الثـــانية أطلب أخذ الآراء على اقتراح أبو النصر بك وهو أنه يشترط لتقرير التعديل فى الدستور أن يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر وأن يقرر التعديل باغلبية نصف مجموع أعضاء المجلسين زائداً واحداً

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذه الأغلبية أضعف من الأغلبيــة التى اشترطت فى المرحلة الأولى وأرى أنه يجب اشتراط أغلبيــــة أكبر نظرا لأهمية هذه المرحلة . وقد لوحظ ذلك فى الدستور الفرنسى فاكتفى بالأغلبية العادية فى الدور الأول واشترط توفر أغلبية خاصة فى الدور الثانى . وهذا معقول .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — بدوى بك يريد جعل التعديل أمرا مستحيلا — لقد اشترطتم أغلبية خاصة فى الدور الأول مخالفين فى ذلك كل الدساتير والآن تريدون اشتراط أغلبية أكبر . هذا تدرج فى التشديد بجعل التعديل مستحيلا ولا أوافق عليه .

حضرة على المنزلاوى بك — بعدأن اشترطتم أغلبيــة خاصة فى المرحلة الأولى لم يعد هناك محل اشتراط أغلبيــة أشد منها فى الدور الثانى بل يكتفى بالأغلبية عينها .

حضرة على ماهر بك — سبق لى أن قدمت اقتراحا احتياطيا فى جلسة سابقة ولم تؤخذ الآراء عليه . ولا أزال متمسكا به . وألاحظ على اقتراح محمود بك أبو النصر أنه خالف النظام الفرنسى بأن وضع قيودا شديدة فى المرحلة الأولى جعلت التعـــديل متعذرا وليس من الحكمة أن نضع نظاما لا يكون من المرونة بحيث يسمح بتعديل الدستور بالطرق الهادئة . يكفى

أننا اشترطنا أغلبية خاصة عند اجتماع المجلسين فى المرحلة الأخيرة . أما اشتراط أغلبية خاصة فى المرحلة الأولى فغير مقبول ولا نظير له فى دساتير فرنسا وبلجيكا التى أخذنا عنها كثيرا وأنى ألفت نظر الهيئة إلى أن الاغلبية على هذه الصورة أشد بكثير من اشتراط أغلبية مخصوصة فى المرحلة الثانية عند اجتماع المجلسين وهو غير معقول لأن القرار فى المرحلة الأولى تمهيدى ولكنه قطعى ونهائى فى المرحلة الثانية . لهذا أرى أن اتفاق المجلسين فى المرحلة الثانية فيصح اشتراط أغلبية خاصة على الطريقة الفرنسية .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على بك ماهر .

(فتقرر رفضه بالاغلبية)

توفيق رفعت باشا — هل القرار الذى يصدر فى المرحلة الاولى يحتاج لتصديق الملك ؟

دولة الرئيس — القرار فى المرحلة الاولى قرار تمهيدى لا يحتاج لتصديق الملك . أما القرار الذى يصدر بالتعديل فى المرحلة الثانية فلا يصبح قانونا إلا بالتصديق وللملك أن يصدق وأن يحل المجلس .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أولى أن يحصل الاحتكام إلى الرأى العام فى الدور الاول لا فى الدور الثانى فيعطى للملك حق التصديق على القرار الأول أيضا بدلا من ترك المسألة معلقة إلى أن يصدر القرار الاخير بالتعديل .

دولة الرئيس — لا محل لذلك لان القرار الاول قرار تمهيدى فقط .

حضرة إبراهيم الهلباوى بك — يرى على بك المنزلاوى أن المرحلة الثانية لا تزيد فى الاهمية عن المرحلة الاولى ويطلب أن تكون الاغلبية واحدة مع أن المرحلة الاولى هى عبارة عن قرار سلبى يشير فقط إلى أن تعديل الدستور واجب فى بعض المواد . أما المرحلة الثانية ففيها كل الاهمية لان فيها سيعدل الدستور أو بعبارة أخرى ستوضع دستور جديد وبديهى أن الحالة التى يتغير فيها التشريع يجب أن تكون أهم من الحالة السابقة عليها . لهذا أرى اشتراط أغلبية أشد فى المرحلة الثانية .

حضرة محمود أبو النصر بك — ردى على هلباوى بك أن الاغلبية فى

المرحلة الثانية تؤخذ بهيئة المجلسين متحدة .

دولة الرئيس — هل يشترط فى المرحلة الثانية أغلبية نصف الأعضاء زائدا واحدا أو أغلبية ثلثى الأعضاء ؟

فتقرر بالأغلبية الأخذ بالرأى الاول وهو أنه فى الدور الثانى يكون التعديل باجتماع المجلسين وبأغلبية نصف مجموع أعضاء المجلسين زائدا واحدا .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧١ من مجموعة المحاضر .

تلى النص الآتى :

« اقتراح تفسير الدستور أو تعديله يكون للحكومة ولكل من المجلسين .

ويكون التعديل على مرحلتين ففى المرحلة الأولى ينظر فى جواز تعديل الدستور وفى حصر نقط التعديل . وفى المرحلة الثانية يفصل فى موضوع التعديل الذى تقرر نظره .

ويعرض اقتراح التعديل ومواضعه على كل من المجلسين منفردا فاذا أقرها كل منهما بأغلبية نصف مجموع أعضائه زائدا واحدا اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر للفصل فى التعديل . ويشترط لصحة قرارات المؤتمر توفر أغلبية نصف مجموع أعضائه زائدا واحدا » .

حضرة محمد على بك — هذه القاعدة قاصرة لأنها بعد ما نصت فى صدرها على أمرى التعديل والتفسير قصرت الحكم فى النهاية على التعديل .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — ما زلت مصمما على الرأى الذى أبدته أمام اللجنة الفرعية وأرى حتى لا تحرم الأمة من حق الاشتراك فى وضع الدستور أن يترك فى دور الانعقاد الأول للمجلسين حق الاجتماع بهيئة مؤتمر للنظر فى كل مواد الدستور وتعديل ما يرى تعديله منها على شرط أن يكون ذلك بأغلبية ثلاثة أرباع عددهم وذلك فيما عدا ما قررنا عدم جواز المساس به . أما التقييد الموجود فى المادة حالا فيجعل التعديل شبه مستحيل .

سعادة منصور يوسف باشا — أرى أن الثلاثة أرباع كثيرة .

حضرة محمود أبو النصر بك — العمل بهذه الكيفية شذوذ على كل مبادىء التشريع ، فالدستور اما أن تضعه جمعية وطنية أو تضعه الحكومة بعد استشارة

هيئة خاصة . أما فتح الباب على مصراعيه بهذا الشكل فشاذ وكان الأولى اذ أريد الأخذ به أن يوكل أمر الدستور الى جمعية وطنية .

حضرة على ماهر بك — أرى تعديل الحكم المقرر للمرحلة الاولى من مرحلتى التعديل المبينتين فى القاعدة — نحن قد نقلنا هذا الحكم والحكم الذى يليه من القانون الفرنسى . لكننا قلبنا الامر فجعلنا الاغلبية المطلوبة فى المرحلة الأولى أعسر من الاغلبية المطلوبة فى المرحلة الثانية مع أن المرحلة الاولى إنما هى مرحلة تمهيدية يراد فيها النظر فيما اذا كان لتعديل الدستور محل وما هى مواضع هذا التعديل . أما المرحلة الثانية فهى التى يبت فيها فى أمر التعديل وذلك من غير شك أخطر بكثير . لذلك أقترح تعديل المرحلة الأولى بجعل الأغلبية فيها أغلبية عادية للحاضرين فى كل من المجلسين مع ابقـــاء الأغلبية المقررة فى المرحلة الثانية كما هى .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — المرحلة الأولى تمهيدية لا تستوجب كل التنفيذ الذى تقرر لها وانما يجب أن تمر هذه المرحلة على النحو العـادى الذى تمر به القوانين ولذلك أنا أتفق فى الرأى مع حضرة على ماهر بك

حضرة عبد العزيز فهمى بك — يصح أن يكون ذلك فى المرحلة الأولى. ولـكننا يجب أن نقابله فى المرحلة الثانية بشىء يدفع به خطر العبث بالدستور وذلك بأن تـكون الأغلبية فى هذه المرحلة الثانية النصف زائدا واحدا بشرط أن لا يقل عدد هذه الأغلبية فى كل مجلس عن نصف هذا المجلس زائدا واحدا وليس فى ذلك أى خروج عن المصلحة لأن كل حركة من حركات تغيير الدستور من شأنها أن تحدث رجة لا تعلم نتائجها خصوصا وانا نحن المصريين لنا خصوم كثيرون قد يتأولون فى كل حالة من حالات التعديل تأويل تعود على البلاد بالضرر الشديد . لذلك أرى اذا كان لا بد من تسهيل المرحلة الأولى أن يتشدد فى المرحلة الثانية بحيث يكون الأمر كما ذكرت .

حضرة عبد اللطيف المـكباتى بك — ان هذا التعديل من شانه أن يقفل باب تعديل الدستور . ونـكون عملنا هنا ما عملناه فى مسئولية الوزارة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وهل تريد فى مسالة الوزارة أن نـكون أحسن من انجلترا ،

حضره عبد اللطيف المكباتى بك — اقتراح حضرة عبد العزيز بك لا مثيل له فى الدساتير .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — ومع ذلك فعندنا فى تعديل الدستور تسهيل أكثر مما يلزم .

معالى الرئيس — يؤخذ الرأى على بقاء المادة على أصلها .

تقرر بالأغلبية بقاء المادة على أصلها .

حضرة محمد على بك — قدمت أن المادة نصت على حكم فى أمر التعديل وأهملت مسالة التفسير ، ونحن لا نستطيع أن نقول فى أمر التفسير بضرورة أغلبية خاصة لأنه اذا لم تتوفر هذه الاغلبية بقى الدستور غير مفسر وبقى النص عاطلا — وعلى ذلك أقترح أن يكون التفسير بقرار من كل من المجلسين باغلبية عادية وعند الخلاف يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر لتقرير ما يراه فى أمر الخلاف ويكون قراره بالأغلبية العادية .

حضره عبد العزيز فهمى بك — هل مصادقة الحكومة على التفسير واجبة أم لا .

حضرة محمد على بك — اذا لم تصادق على التفسير كان لها أن تاخذ فى الامر بالطرق الدستورية العادية .

حضره ابراهيم الهلباوى بك — اذا كان التفسير يمس معنى اصليا فى الدستور كان حكمه حكم التعديل لأنه قد يصل الى أن يكون تعديلا بالفعل أما اذا كان التفسير مجرد ايضاح فلا ضرورة لاجتماع المجلسين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا يمكن التسليم بأن يكون التفسير كالتعديل لان هذا معناه أن يكون التفسير محالا أيضا .

حضرة محمد على بك — وهل يرى حضرة هلباوى بك أنه اذا وقع غموض ولم تتوفر الأغلبية الخاصة يبقى الامر على الابهام .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — يجب أن يكيف القانون بطريقة يفهمها من يوافقون عليه ومن يخالفونه .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على جعل أحكام التفسير كأحكام التعديل فتقرر رفض ذلك بالأغلبية .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — التفسير لا يكون الا عند الخلاف بين المجلسين كان يقضى مجلس النواب بناء على نص فى الدستور قضاء يخالفه فيه مجلس الشيوخ .

حضرة محمود أبو النصر بك — قد يكون الخلاف بين المجلسين والحكومة .

معالى الرئيس — يكون الحال مثله عند وقوع أى خلاف بين الحكومة والمجلسين فهى اما أن تقبل تفسيرهما أو تلجا لحل مجلس النواب وما يقرره المجلس الجديد يكون نافذا حتما .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — نحن انما يعنينا التفسير حين حصول الخلاف بين المجلسين . وأرى أنه اذا حصل خلاف بين المجلسين فيما يتعلق بتفسير نقطة من نقط الدستور يجتمع المجلسان ويقرران بأغلبية تقررونها . وأنا مع شديد احترامى لرأى أستاذى هلباوى بك أرى ضرورة اجتماع المجلسين كما رآها حضرة محمد على بك والا استحال التفسير . لكنى لا أوافقه فى الأغلبية العادية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فقررت الموافقة على أن المجلسين يجتمعان عند الاحتياج للتفسير وأن يكون قرارهما بالأغلبية العادية .

وفى صفحة ١٤٥ من مجموعة المحاضر . اقترح

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أن المواد التى لا تمس ولا تنقض هى المواد الآتية :

المادة ١ ص ١ التى تنص على شكل الحكومة .

المادة ٢ ص ٢ التى تقضى بالمساواة .

المادة ١ ص ٤ المقررة لسلطة الأمة .

المادة ٢ ص ٥ فى وراثة العرش .

المادة ١٦ ص ٦ التى تنص على أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

المادة ٤ ص ٨ فى مسؤولية الوزراء .

المادة ٩ ص ٨ فى سلطة النواب على الوزراء .

المادة ٥ ص ٢٠ تعهدات مصر وحقوق الأجانب .

وكذلك الحال فى أحكام الباب الثانى الخاصة بتقرير أنواع الحرية . هذه مجموعة المواد التى لا تنقض ولا تمس .

(موافقة عامة) .

وفى صفحة ١٤٦ تلى النص الآتى :

« للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل بعض حكامه أو حذفها أو اضافة أحكام أخرى اليها . على أن أحكام المواد (كذا) لا تنقض ولا تمس » .

سعادة قلينى فهمى باشا — ألاحظ على هذه المادة أنها لم تحدد الوقت لذى يحصل فيه التعديل اذا قبل الاقتراح وانى أرى أنه اذا طلب تعديل شىء من أحكام الدستور فان ذلك لا يجوز قبل السنة الخامسة من وقت العمل به. وذلك لأنه عند تشكيل هذه اللجنة قامت ضجة بأن هذا العمل من حق الجمعية الوطنية وأكثروا من ترديد ذلك على الناس حتى ظنه جمهور منهم حقا وما هو بحق . وأخشى أنه بمجرد التئام البرلمان أن تتهافت طلبات التعديل فى غير احساس بالحاجة ولكن لمجرد الشهوة وتعديل الدستور أجل من ذلك وأعظم . فاذا قيد هذا الحق بالسنة الخامسة كان خيرا لفتور هذه الشهوة المجردة من جهة ولخبرة النواب بطول التدريب على مهمتهم مدة أربع سنين من جهة أخرى .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فكرة سعادة قلينى باشا فيها شىء من الوجاهة ولكن الاحتياط الذى اتخذ فى الدستور للتعديل كاف فى اتقاء مثل هذا المحذور .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على المادة وعلى اقتراح سعادة قلينى فهمى باشا فتقرر بأغلبية الآراء بقاء المادة على أصلها .

ثم تليت المادة التاسعة ونصها :

فى تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لاعضائه جميعا قرارا بضرورته وبتحديد موضوعه فاذا أصدر المجلسان قراريهما جمعالة بهيئة مؤتمر للنظر فى هذا التنقيح .

ويشترط لصحة قرارات المؤتمر الصادرة بالتنقيح توفر الاغلبية المطلقة لاعضائه جميعا .

حضرة على ماهر بك — (فى تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالاغلبية المطلقة لاعضائه جميعا قرارا بضرورته الخ) وانى اقترح حذف كلمة (جميعا) من المادة أسوة بالطريقة الفرنسية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء على هذا الاقتراح .

فتقرر رفضه بأغلبية الآراء وبقاء المادة على أصلها .

ثم تليت المادة العاشرة ونصها :

لا يجوز احداث أى تنقيح فى الدستور مدة قيام وصاية العرش .

فقررت الهيئة الموافقة عليها بالاجماع .

مادة ١٥٩ — تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق فى السودان .

الأعمال التحضيرية :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ٣٤ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — نتكلم الآن فى مسألة السودان

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن ينص فى الدستور على : « أن السودان جزء من مصر داخل تحت سيادتها خاضع لملكها ولكن نظام الحكم فيه يقرر بمقتضى قانون يصدر فيما بعد » .

دولة الرئيس — أقترح تعديل النص على الصورة الآتية وهى : « ولو أن السودان جزء من الدولة المصرية داخل تحت سيادتها خاضع لملكها إلا أن نظام الحكم فيه يقرر بمقتضى قانون يصدر فيما بعد » .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — هذان نصان كلاهما مقرر لسيادة مصر على السودان مثبت لحقها فيه ، ولكن دولة الرئيس صدر نصه بعبارة «ولو أن» ليفيد أن مسألة سيادة مصر انما جاءت عرضا بمناسبة الكلام على اخراج

التقاليد البرلمانية :

وافق مجلس الشيوخ فى جلسة ٣٠ يونيه سنة ١٩٢٤ على ارسال تلغراف لجلالة الملك يتمسك فيه بحقوق مصر فى السودان وانه يؤيد رئيس الوزراء فى دفاعه عن هذه الحقوق .

مجلس النواب جلسة ١١ نوفمبر سنة ١٩٣٦

ورد عن السودان بتقرير لجنة الشؤون الخارجية عن مشروع القانون بالموافقة على

السودان من حكم الدستور المصرى إذ لو لم يذكر هذا النص لسرى الدستور المصرى على السودان باعتباره جزءا من مصر ، كما أنه يفيد أن سيادة مصر على السودان مسألة مسلم بها فنحن لا ندعى بهذا النص حقاً جديداً والواقع أنه ليس من اختصاص اللجنة تقرير حقوق مصر على السودان فضلا عن أن هذا النص أخف وطأة وأقل جفاء فى التعبير ولهذه الاعتبارات أفضل نص دولة الرئيس .

حضرة محمود أبو النصر بك — إذن أقترح أن يعدل نص دولة الرئيس على الوجه الآتى : « السودان مع أنه جزء من الدولة المصرية داخل تحت سيادتها خاضع لملكها إلا أن نظام الحكم فيه يقرر بمقتضى قانون يصدر فيما بعد » .

دولة الرئيس — أوافق على هذا التعديل .

حضرة عبد العزيز بك — وأنا أوافق .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وأنا موافق أيضا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — قد تكون سيادة مصر على السودان مسلما بها ولكنى أنظر الى المسألة من وجهة أن لجنة الدستور مكلفة ببيان حدود مصر وذكر أجزائها سواء كانت مما تسرى عليه أحكام الدستور أولا فلا جل تبيين ملك المصريين تبيناً واضحاً يجب أن تثبت فى الدستور أن السودان جزء من مصر وأن يذكر ذلك بطريقة أصلية لا بطريقة عرضية .

دولة الرئيس — أفهم ما تقول لو أننا ذكرنا حدود مصر كلها ولكننا لم نتعرض للحدود الأخرى

حضرة المكباتى بك — فى ذكر أن السودان جزء من مصر تبيين لكل الحدود لأن حدود مصر والسودان مدونة فى الفرمانات

دولة الرئيس — وما قولك فى الحدود الغربية ؟

حضرة المكباتى بك — أرى أنه بعد الذى ذكر فى الجرائد أخيراً عن السودان وما يتحدث به الرأى العام يجب أن نذكر السودان صراحة لاضمناً وأن نقرر أنه جزء من مصر وأقترح بهذه المناسبة أن ملك مصر يلقب بملك مصر والسودان .

معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر وبريطانيا العظمى ما يأتى « بينما اخفقت جميع المفاوضات السابقة دون الوصول إلى حل لمسألة السودان أو ابراز حق مصر فيه ، فان احكام هذه المعاهدة تظهر أن هناك تقدما محسوساً ملموسا فى حقوق مصر فى السودان

فبينا تحتفظ نصوص المعاهدة الحالية بمسألة السيادة على السودان وبحرية عقد اتفاقات جديدة فى المستقبل لتعديل اتفاقيتى ١٩ يناير و ١٠ يوليه سنة ١٨٩٩ فانها تقرر لمصر نصيبا عمليا فى إدارة السودان لم يكن من قبل مرعياً ، وتشركها فى هذه الادارة اشراكا فعليا فاصبح حق مصر فى ادارة السودان بارزاً ، اذ نصت المعاهدة على أن يباشر الحاكم العام السلطات المخولة له بمقتضى اتفاقيتى السودان بالنيابة عن كلا الطرفين المتعاقدين وعليه أن يقدم إلى الحكومتين الانجليزية

حضرة عبدالعزيز فهمى بك — قد يستوى النصان فى المعنى ولكنى متمسك بنصى لأنه أظهر .

حضرة توفيق دوس بك — أقترح نصاً جديداً وهو (يسرى هذا الدستور على جميع أجزاء المملكة المصرية ما عدا السودان فمع أنه جزء من مصر تحت سيادتها خاضع لملكها فان نظام الحكم فيه يقرر بقانون خاص) .

دولة الرئيس — أوافق على هذا النص

حضرة محمد على بك — يوضع عند بيان أجزاء المملكة المصرية فان هذا مما تعنى الدساتير بذكره فقد نص دستور رومانيا مثلا على الولايات التى تتناولها المملكة الرومانية

دولة الرئيس — ولكن حدود مصر غير ثابتة

حضرة بدوى بك — وكيف يريد حضرة محمد على بك أن ينص على هذا ؟

حضرة محمد على بك — يقال أولا أن الدولة تشمل مصر والسودان

حضرة بدوى بك — لا أدرى بأى وجه وبأية مناسبة تثبت نصاً عن السودان فى صدد وضع الدستور ، السودان هذا مطلب سياسى لمصر مستقل عن نوع الحكومة فيها سابق على الكلام فى الدستور مقدم عليه فاذا ذكرتم لجنة الدستور فانما تذكره فى سياق سريان أحكام الدستور الذى نضع مشروعه ويكون ذكره بالقدر اللازم لتقرير امتناع سريان الدستور عليه .

حضرة على ماهر بك — أوافق على اقتراح حضرة عبد العزيز فهمى بك مع حذف كلمة « لكن »

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أنا أنضم الى النص الذى اقترحه دولة الرئيس .

حضرة المكباتى بك — إذا كان حضرة عبدالعزيز بك تنازل عن اقتراحه فانا متمسك به .

حضرة محمد على بك — أظن حضرة المكباتى بك ينضم معى إلى اقتراح حضرة على ماهر بك فى حذف كلمة « لكن » ؟

حضرة المكباتى بك — أوافق

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على النصوص الثلاثة المعروضة

والمصرية تقريراً سنوياً عن إدارة السودان وأن يبلغ التشريع السودانى إلى رئيس مجلس الوزراء المصرى مباشرة .

ومن مظاهر الشركه فى الادارة والمساواة بين الفريقين ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة بان يختار الحاكم العام المرشحين الصالحين للوظائف الخالية بالسودان من بين البريطانيين والمصريين على السواء وسيكون للموظفين المصريين — بحكم الفقرة الخامسة عشرة من محضر متفق عليه — الحق فى الترقية إلى أية درجه كانت والوصول فى سلم الوظائف بحكومة السودان إلى أرقى المناصب الرئيسية متى أهلت المرشح كفاءته ومواهبه لذلك .

ومن مظاهرها أيضاً ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة الحادية عشرة من المساواة وعدم التمييز بين الرعايا البريطانيين والرعايا المصريين فى شؤون

فتقرر بالأغلبية الموافقة على النص الذى اقترحه حضرة توفيق دوس بك وهو « يسرى هذا الدستور على جميع أجزاء المملكة المصرية ماعدا السودان فمع أنه جزء من مصر تحت سيادتها خاضع لملكها فان نظام الحكم فيه يقرر بقانون خاص »

حضرة المكباتى بك — أقترح أن ملك مصر يلقب بملك مصر والسودان.

فتقرر ذلك بالاجماع .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٧١ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

يسرى هذا الدستور على جميع أجزاء المملكة المصرية ما عدا السودان فمع أنه جزء من مصر تحت سيادتها خاضع لملكها فان نظام الحكم فيه يقرر بقانون خاص .

سعادة منصور يوسف باشا — المفروض أنه متى تم وضع الدستور ابتدأت الحكومة المصرية النيابية مفاوضتها مع انجلترا بشأن النقط المعلقة التى منها السودان . وأنى لذلك أرى ضرورة اشراك السودانيين فى المفاوضات لأنهم أدرى ببلادهم وأعلم برغباتها .

معالى الرئيس — المفاوضة شيء وما نقوم نحن به من وضع الدستور شيء آخر .

حضرة توفيق دوس بك — الدستور لا يتعرض للمفاوضة ولا للمفاوضين

سعادة منصور باشا — أنا أطلب أن يسرى الدستور على السودان لينتخب منه أعضاء فى البرلمان وليكون منهم أعضاء ضمن المفاوضين .

فضيلة الشيخ بخيت — أطلب وضع المادة هكذا : (يسرى هذا الدستور على جميع أجزاء المملكة المصرية مع مراعاة أن السودان جزء منها خاضع لملكها) . أن المادة لا تستقيم إلا بهذا التعديل لأنه لا معنى لاعتبار السودان جزأ من مصر واستثنائه من حكم الدستور . أننا بقولنا « ماعدا السودان كأنما قلنا ما عدا طنطا أو أسيوط . ولا يعترض على هذا بأن السودان محتفظ بأمره للمفاوضة لأن اتفاقية السودان نفسها تعترف بأن السودان داخل فى ملك مصر وكذلك اعترفت إيطاليا كما اعترفت انجلترا أيام حادثة فاشودة . على

التجارة والمهاجرة أو فى الملكية .. أما من حيث الواجبات فيما يتعلق بالدفاع عن السودان فقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الحادية عشرة على أن يقوم بهجنود مصريون تحت تصرف الحاكم العام فضلا عن الجنود السودانيين وهو أمر يقتضيه الاشتراك فى الادارة .

ولقد أشارت الفقرة ١٦ من المحضر المتفق عليه أن الحكومة المصرية ترسل فوراً بمجرد نفاذ المعاهدة ضابطا مصريا عظيما يستطيع الحاكم العام استشارته فى الأمور الخاصة بعدد الجنود المصرية اللازمة للخدمة فى السودان والأماكن التى يقيمون فيها والثكنات اللازمة لهم واتفق على تعيين ضابط مصرى سكرتيراً حربياً للحاكم العام . وعلى ندب خبير اقتصادى مصرى للخدمة فى الخرطوم لتوثيق الروابط الاقتصادية بين القطرين السودانى والمصرى .

أن شمول أحكام الدستور للسودان لا يتنافى مع وضع نظام لادارته فى المستقبل.

حضرة توفيق دوس بك — لكن الاارادة مشتملة فى أحكام الدستور .

فضيلة الشيخ بخيت — أليس فى الادارة المصرية مستشار مالى . أليس فيها كثير من الأجانب بين رجال البوليس والمعلمين — لذلك أقترح التعديل والأخذ بالنص الذى تلوته .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

تقرر بالأغلبية بقاء القرار كما هو .

وفى صفحة ١٤٦ من مجموعة المحاضر تلى النص التالى :

تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية ما عدا السودان فمع أنه جزء منها يقرر نظام الحكم فيه بقانون خاص .

فوافقت الهيئة عليها بالاجماع .

يتبين من هذا أنه قد أصبح لمصر بمقتضى المعاهدة نصيب عملى فى الاشتراك فى إدارة السودان ، وحق فى إعادة جيش م ري اليه وتساو فى الوظائف بين المصريين والبريطانيين وحق فى الهجرة والتملك فى السودان كما أصبح لها أن توثق العلاقات الاقتصادية بين البلدين بلا قيد ولا شرط . فهى قد حصلت بهذا على مزايا لم تكن لها من قبل وذلك كله مع عدم المساس بمسألة السيادة على السودان ، وعدم اقفال الباب مستقبلا فى إعادة النظر فى اتفاقيتى ١٩ يناير و ١٠ يوليه سنة ١٨٩٩ .

وقد وافق المجلس على هذه المعاهدة فى جلسة ١٤ نوفبر سنة ١٩٣٦ كما وافق عليها مجلس الشيوخ فى ١٨ نوفبر .

الباب السابع

أحكام ختامية وأحكام وقتية

مادة ١٦٠ — يعين اللقب الذى يكون لملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان .

تعدلت هذه المادة بحيث يصبح لقب الملك "ملك مصر والسودان"

مادة ١٦١ — مخصصات جلالة الملك الحالى هى ١٥٠٠٠٠ جنيه مصرى ومخصصات البيت المالك هى ١١١٥١٢ جنيها مصريا وتبقى كما هى لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان .

مادة ١٦٢ — يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الأولى بطريق القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الاولى تنتهى فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ — يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ — تتبع فى ادارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور الى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الاحكام للمبادىء الاساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ — تعرض على البرلمان عند انعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ — ١٩٢٤ المالية ولا يسرى القانون الذى يصدر بميزانية السنة المذكورة الا عن المدة الباقية منها من يوم نشره أما الحساب الختامى للادارة المالية عن سنة ١٩٢٢ — ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التى صدق عليه بها مجلس الوزراء .

التقاليد البرلمانية :

الاعمال التحضيريه :

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١٩ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — توجد بعض مسائل مما لا يجوز للمجلسين ولا لأحدهما التداخل فيه ولا التعرض له كمخصصات جلالة الملك ومرتبات البيت المالك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى — أعارض فى ذلك لأننا نريد أن نحفظ لأنفسنا الحق فى نظر هذه المسألة كغيرها من فروع الميزانية وأرى أن يكون لكلا المجلسين الحق فى تقدير المبالغ المقررة للملك وللبيت المالك بحيث أنه كلما ارتقى العرش ملك جديد يكون للمجلس الرأى فى تقرير مرتباته وحاشيته فلذلك أطلب ألا يستثنى شىء من اختصاص المجلسين فى مسائل الميزانية .

دولة الرئيس — كيف لا نستثنى شيئا فلعلك تريد أن يتداخل المجلس أيضا فى شأن الديون العمومية .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — يستثنى من اختصاص المجلس النظر فى الديون العمومية وما كان نتيجة لاتفاقات دولية .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — المبالغ المخصصة للعائلة الملوكية بعضها

المادة (١٦١) تقضى المصلحة العامة أن تعين مخصصات الملك فى الدستور حتى لا يكون للسلطة التشريعية أى سلطان عليه — وقد لاحظ واضعو الدستور أن قيمة النقد قد تتغير تبعا للحالة الاقتصادية فأجازوا للبرلمان زيادتها .

والمبالغ المخصصة للبيت المالك فى مصر بعضها مرتبات والبعض الآخر فى مقابل الأملاك التى نزعت منهم ودخلت فى الديون العمومية . فقد تخلى الخديو السابق عن أطيان الدائرة السنية وكذلك تخلى بعض أفراد العائلة المالكة عن أطيان الدومين وفى مقابل ذلك تعهدت الحكومة بأن تقرر لهم المرتبات الحالية عوضا عما تجاوزوا لها عنه — وقد تم هذا الاتفاق على يد لجنة عرفت بلجنة التصفية العمومية .

ويلاحظ أن الدستور قد نص فى المادة ٥٦ على أن مخصصات الملك ومخصصات البيت المالك تعين بقانون عند تولية الملك .

المادة (١٦٢) بحث مجلس الشيوخ فى جلستى ١٨ يونيه سنة ١٩٢٨ ، ١٩ فبراير سنة ١٩٣٠ مسألة تجديد نصف أعضاء المجلس بمناسبة مرور الخمس سنوات الأولى .

وقرر المجلس المبادىء الآتية : —

(١) يستقل المجلس بتقرير الطريقة التى يرى اتباعها فى عمل القرعة وأن لا حاجة لاصدار قانون بذلك .

(٢) فصل الاعضاء المنتخبين عن المعينين عند الاقتراع على النصف نزولا على حكم المادة ٧٩ من الدستور .

(٣) اعتبار جميع دوائر القطر كتلة واحدة وتعمل القرعة عنها جميعا دفعة واحدة بأسماء المنتخبين — ثم تتبع نفس الطريقة بالنسبة للمعينين .

وبمناسبة نمو عدد السكان وزيادة الدوائر فقد وافق المجلس أن يوضع لمسألتهم نص فى مشروع القانون الذى سيقدم بتحديدها .

(راجع مذكرة مكتب المجلس وخطاب سعادة رئيس أقلام قضايا الحكومة ومذكرة السكرتير العام للمجلس ص ١٢٧ وما بعدها من الجزء الثانى) .

مرتبات والبعض الآخر فى مقابل الأملاك التى نزعت منهم ودخلت فى الديون العمومية وذلك حق ثابت لهم حتى بأحكام المحاكم .

سعادة قلينى فهمى باشا — اسمحوا لى أن أقدم فى هذه المسألة بيانا : كانت أطيان الدائرة السنية فى العهد القديم مملوكة للخديوى شخصيا وتنازل عنها لسداد الدين العمومى . وكانت أطيان الدومين ملكا للعائلة وتخلت عنها لذلك الغرض أيضا وفى مقابل ذلك تعهدت الحكومة بأن تقرر لهم المرتبات الحالية عوضاً عما تجاوزوا لها عنه من أملاكهم كما تقرر ذلك بلجنة التصفية العمومية .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — رأى حضرة المكباتى لا يتعارض مع الاقتراح المقدم من دولة الرئيس لأننا الآن سنقرر التصديق على مرتبات العائلة المالكة وعلى كل حال فان الأمة إذا تجاوزت عن النظر فى القدر المخصص للعائلة المالكة فلا يعد اضاعة لسلطتها ولا غمضا لحقها .

دولة الرئيس — أقترح أن يوضع نص بأن تكون مخصصات الملك والبيت المالك مبلغ (وهنا ينص على المبلغ الحالى) وأنه يجوز زيادته بقرار من البرلمان .

(فتقرر الموافقة على ذلك بالأغلبية) .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٤٦ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

« مخصصات جلالة الملك الحالى ١٥٠,٠٠٠ جنيها مصريا ومخصصات البيت المالك هى ١١١,٥٥٢ جنيها مصريا وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان »

فتقرر الموافقة عليها بالاجماع

ثم تلى النص الآتى

« يخرج نصف أعضاء مجلس الشيوخ المعينين ونصف أعضائه المنتخبين فى نهاية الخمس السنين الاولى ويكون تعيين من يخرجون بطريقة القرعة

فتقرر الموافقة عليها بالاجماع .

وفى صفحة ١٥١ فى مجموعة المحاضر

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المادة الثالثة من باب الأحكام الوقتية تقضى ببقاء القوانين الحالية نافذة فى كل ما لا يناقض من أحكام هذا الدستور . وقد يخشى بعض اخواننا فى اللجنة أن يجعل هذا النص القوانين التى يشير إليها جزءا من الدستور فلا تعدل إلا بطريقة تعديله ومنعا لهذا المحظور أقترح أن يضاف فى آخر المادة الثالثة المذكورة ما يأتى :

(وهى «أى القوانين» خاضعة للسلطة التشريعية التى لها أن تعدلها أو تلغيها عند الاقتضاء) .

حضرة على ماهر بك — لا حاجة مطلقا لهذا النص التكميلى فى الدستور ويكفى الاشارة إليه فى المحضر كتفسير يفهم منه أن القوانين المشار إليها فى المادة الثالثة خاضعة للسلطة التشريعية .

موافقة عامة على ذلك .

مادة ١٦٦ — اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك الى أن يصدر قانون بما يخالفه .

الأعمال التحضيرية

لجنة وضع المبادىء العامة للدستور : صفحة ١٧ من مجموعة المحاضر

دولة الرئيس — من صور الخلاف بين المجلسين على الميزانية أن يقرر

التقاليد البرلمانية :

اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر فى يوم الخميس ٧ يوليو سنة ١٩٢٧ لحل الخلاف

(المادة ١٦٦) اذا ما أقرر مجلس النواب جزءا من أجزاء الميزانية أرسله الى مجلس الشيوخ فان وافقه على رأيه وأقره نفذ هذا الجزء — وان خالفه واستحكم الخلاف بينهما فقد قرر الدستور اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر.

ويلاحظ أن هذا الحل الذى نص عليه الدستور فى حالة اختلاف المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية هو استثناء من القاعدة العامة التى تقرر اهمال ما يختلف عليه المجلسان وابقاء القديم على قدمه . فلقد رأى واضعو الدستور أن العمل لنشر التعليم والعناية بالصحة العامة وملافاة أوجه النقص الكثيرة التى خلفها الماضى والرغبة فى السير بالبلاد فى سبيل التقدم العمرانى والمدنى كل ذلك تجب العناية به فى أول فرصة وكل ذلك يحتاج الى وضع نظام للميزانية غير النظام الحاضر ويقتضى فيها تحويرا وتعديلا حسب ما تنصح به التجارب فالقول ببقاء القديم على قدمه فيما يختلف فيه المجلسان يقف حجر عثرة فى سبيل التقدم المنشود .

أحد المجلسين زيادة المصروفات أو تخفيضها ولا يوافق المجلس الآخر على ذلك فكيف يكون الحل لهذا الخلاف ؟

انى أرى أنه فى هذه الحالة ينفذ الرأى الذى يتفق مع ما سبق تقريره فى الميزانية السابقة زيادة كان أو نقصا أى أن يبقى القديم على قدمه لأن تلك الميزانية انما نفذت باقرار المجلسين وما تم بقرار المجلسين لا ينفرد أحدهما بنقضه ، وتلا دولته فقرات من مؤلف « لسروابوليه » تؤيد ما ذهب إليه فى هذا الباب .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هذه المسألة خطرة لأن بلادنا الآن تتطلع إلى القيام بمشروعات كبيرة وتتحرك فيها رغبات عظيمة فى التقدم والاصلاح سواء فى مسائل التعليم أو الرى أو غيرهما فجعل الواقع أساسا لتنفيذ قانون الميزانية فيه من الضرر ما لا يقدر ، نعم ان غيرنا يجرى على القاعدة التى أشار إليها دولة الرئيس ولكن بعد ما نالت بلادهم قسطا من الاصلاح والتقدم بحيث لا ينالهم الخطر من وقوف أحد مشروعاتهم بسبب مثل هذا الخلاف على الميزانية فى سنة من السنين .

دولة الرئيس — القاعدة انه لا ينفذ قانون إلا إذا أقره المجلسان جميعا فالقانون الذى يختلف المجلسان عليه يجب تعطيله ولكن لا يذهب عن حضرة عبد اللطيف بك أن للميزانية شأنا آخر لأنه لا يمكن بحال من الأحوال تعطيلها فماذا نعمل اذن ؟

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نحل المسألة بالطريق العادى .

دولة الرئيس — الطريق العادى انما يصلح لحل الخلاف فى القوانين الأخرى لأنه لا خطر من اهمالها ، أما الميزانية فكما بينت لا تحتمل ذلك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — هناك حل آخر كأن يجتمع المجلسان فى هذه الحالة وينفذ ما تقر الأغلبية عليه وهذا هو المعمول به فى بلاد النرويج .

حضرة توفيق دوس بك — هذا اهدار لرأى مجلس الشيوخ لأن الأغلبية تكون لمجلس النواب حتما وعلى ذلك أرى أن يجمع من بين أعضاء المجلسين عددان متساويان .

الذى استحكم بينهما على الباب الثالث من الفصل الأول (من الفرع الخامس للقسم العاشر من الجدول حرف «ب» (مصروفات ١٩٢٧ — ١٩٢٨ المالية) وذلك فيما يتعلق بالاعتماد المطلوب لتوسيع شارع الأهرام الوارد بالبند ٢٤ من الباب المذكور .

وقد وافق المؤتمر على الاعتماد المطلوب بأغلبية ١٣٦ صوتا ضد ٩٠ صوتا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — لا أرى محلا لذكر العدد فلقد طالما أهدرنا العدد وقلنا أنهما هيئتان قد تساويتا فى الحقوق .

دولة الرئيس — أظن أن حضرة عبد اللطيف بك يخشى تقصير الحكومة فى بعض المشروعات النافعة كالتعليم .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — نعم

دولة الرئيس — ان الوزارة التى تتخلف عن رغبة الأمة فى الأمور النافعة ففى يد المجلس اسقاطها .

حضرة على ماهر بك — ان اسقاط الوزارة يستدعى مائة صوت وصوت وليس ذلك بالميسور بهذا المقدار .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — المسألة ليست تنازع حريات وحقوق بين المجلسين وبين الحقوق وإنما هى مسألة نظام حالى وهذا أمر بالغ منتهى الدقة فاذا ما اتفق رأى المجلسين حق على الحكومة النزول عليه وإن اختلفا فلم نقل بأنه فى هذه الحالة يجب الأخذ برأى الحكومة ولا تسليطها على حق من حقوق البلد أو حرية من حرياته بل الحل لا يتجاوز الرجوع الى الأصل إذا سبق أن تقرر برأى المجلسين جميعا فى السنة السابقة والذى يؤيده مع ذلك أحد المجلسين وهو الغرض الذى نتناقش فيه الآن . وهذا الحل أوفى بالغرض وأدعى إلى عدم الشطط وهو من المسائل المالية أجل خطرا .

دولة الرئيس — أنا من رأيك .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الخطر هو فى تقرير الاحتفاظ بالحالة لأن هذا يعطل تنفيذ المشروعات النافذة .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — حضرة المكباتى بك مشغول بميزانية السنة المقبلة والكلام إنما هو فى القانون الذى يتناول الحكم فى جميع الميزانيات فى المستقبل .

حضرة على ماهر بك — إن الرجوع إلى الحالة السابقة عند الخلاف بين المجلسين يشمل أسباب التقدم .

دولة الرئيس — يتلو فقرات من « لسرا بوليه » مشيراً إلى أن يؤيد رأى حضرة بدوى بك .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — إذا عرضت الحكومة أول ميزانيـــة وأدرجت فى باب المصروفات مبالغ كثيرة حررتها لوجوه المشروعات النافعة ووافق عليها المجلسان فاذا عرضت ميزانية العام التالى وأراد أحد المجلسين منفرداً أن يحذف هذه النفقات أو ينقص منها فانه لا يملك هذا الحق لأنه سبق تقريره برأى كلا المجلسين .

حضرة توفيق دوس بك — نفرض بأن الظروف تغيرت كأن نقصت الايرادات مثلا نقصا واضحا رأى معه مجلس النواب أن الميزانية لا تحتمل بعض ما أدرج فيها لوجوه المشروعات التى سبق تقريرها فى الميزانية السابقة فلماذا لا يراعى مثل هذا الظرف أيضا ؟

حضرة عبد الحميد بدوى بك — أرجو أن تراعى اللجنة زيادة الدقة فى مسألة الميزانية العامة لأنه يجب أن توضع قواعد تضمن ثبات الحالة المالية فى القطر وهـذا من أهم ما يجب أن نلاحظه خصوصا ونحن فى مبدأ عهد جديد ولسنا على حال أفضل من حالة انجلترا فان لوزير المالية هناك رأيا خطيراً فى مسائل الميزانية وسلطة مجلس النواب فى هذا الباب محدودة والذى عرضه دولة الرئيس لا يخرج عن المتبع فى انجلترا والمرغوب اتباعه فى فرنسا .

حضرة عبـد اللطيف المكباتى بك — لست أفهم كيف يمكن إحراج مركز وزير المالية إذا كنت سأحتفظ على كل حال بالتوازن بين الايراد والمنصرف والذى أراه أن خير الوسائل لمعرفة حقيقة ميول الأمة هو جمع المجلسين .

عبد الحميد بدوى بك — إجتماع المجلسين صورة كبيرة جداً ينبغى أن تدخر للحوادث الكبيرة جداً لتعديل الدستور فاتخاذها كقاعدة لجميع المسائل العادية ليس من الحكمة فى شىء .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الخلاف فى شان الميزانية جوهرى وليس بكبير عليه أن يجتمع من أجله المجلسان .

معالى محمد توفيق رفعت باشا — إذا أجزنا اجتماع المجلسين عند الخلاف بينهما على مسألة مالية فكانت نتيجة اجتماعهما مخالفـــة الحكومة فهل تعمد الحكومة فى هذه الحالة إلى حل مجلس النواب وهى إنما تستعين على حله بمجلس

الشيوخ فى حين أنه فى مثل هذه الحالة يعتبر جزءاً من الهيئة التى صدر قرارها مخالفا لرأى الحكومة ؟

حضرة على بك المنزلاوى — أرى أنكم تجوتنا أحيانا بآراء علماء الاوربيين وأحيانا تضعون لنا قواعد خاصة فاما أن تقتبسوا لنا جميع القواعد من القوانين الأوربية حتى يكون بعضها متجانسا مع بعض وإما أن تضعوا لنا الضمانات الكافية الكفيلة بمصالح الأمة ، فمثلا قيدتم الثقة التامة بالوزارة بأغلبية بمجموع أعضاء مجلس النواب وليس لهذا نظير فى البلاد الأوربية ولا تتحقق به المسئولية الوزارية .

دولة الرئيس — إن إنكار المسئولية الوزارية إنكار للشمس .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — الواقع يؤيد احتجاج على بك المنزلاوى لأن العمل أثبت أنه لا يمكن فى مجلس من المجالس النيابية اجتماع الأغلبية المطلقة من أعضائها .

دولة الرئيس — إننا إذا أخذنا فى بعض القواعد باحكام الدساتير الأوربية فلا نأخذها على علاتها بل نعمل على معالجة عيوبها ومادلت عليه التجارب على مواضع الخلل فيها وإنما قرأت لكم من « لسروابوليه » ما يثبت الضرر الجسيم الذى دل عليه العمل فى محاولة انفراد أحد المجلسين بالتغيير فى الميزانية .

سعادة عبدالحميد مصطفى باشا — أنامستعد لأن أضع مذكرة وافية أحضر فيها وجوه الشكاوى والعيوب التى تئن منها البلاد الدستورية الأخرى والتى يحسن بنا أن نتداركها قبل الوقوع فيها .

حضرة محمد على بك — كنت أميل إلى الاخذ بما قرره « لسروابوليه » لكن هذا الرأى مرجعه إلى حالة فرنسا الخاصة على أن حالتنا الحاضرة والتى بحكم هذه القاعدة تعتبر أصلا يرجع اليه عند الخلاف بين المجلسين هى الحالة السيئة التى نشكو منها ونعمل ما استطعنا على الخروج عنها لا أن نجعلها أساسا لحل مشاكلنا المالية فى المستقبل والذى أراه أن خير علاج لذلك هو جمع المجلسين ولا غضاضة علينا فى ذلك ولا صعوبة فضلا عن أن اجتماعهما سيكون نادراً جداً .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — ان اقامة أصل ثابت يرجع اليه عند الخلاف انما يتكون بنسبة واحدة .

دولة الرئيس — أقترح توفيقاً بين الرأيين أن يؤخذ باجتماع المجلسين فى الدور التشريعى الأول حتى تتكون للبلد تقاليد مالية وبعد ذلك يرجع الى قاعدة الاحتفاظ بالأصل وأطلب أخذ الآراء على ذلك .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — أعترض على هذا الاقتراح لأنه لا يوصل إلى حل مقبول وسيكون الرأى فى كل الأحوال لمجلس النواب .

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء على أن تكون القاعدة الأصلية أنه عند الخلاف بين المجلسين على مسائل الميزانية يبقى القديم على قدمه .

فتقرر بالأغلبية قبول هذا الرأى .

دولة الرئيس — بقى أن يؤخذ الرأى على أنه فى الدور التشريعى الأول إذا قام خلاف بين المجلسين فى مسائل الميزانية فانه يحل باجتماع المجلسين .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — أثبتوا لى فى المحضر أننى أخالف فى هذا الاستثناء

حضرة عبد العزيز فهمى بك — وأثبتوا لى أننى أقرر أن هذا تجاوز كبير فى التشريع وهو اجتماع المجلسين عند كل خلاف على أى مبلغ قل أو كثر .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — وأنا موافق على رأى حضرة عبد العزيز بك فهمى .

حضرة محمود أبو النصر بك — لا أوافق مطلقاً على اجتماع المجلسين للمسائل المالية لأن هذا يضعف من هيئة البرلمان

دولة الرئيس — إذن تؤخذ الآراء

فتقرر بالأغلبية أنه فى الخمس السنين الأولى يحل الخلاف فى مسائل الميزانية باجتماع المجلسين .

وفى صفحة ٤٧ من مجموعة المحاضر .

دولة الرئيس — فى حالة وجود خلاف مستمر بين المجلسين بخصوص نص قانون أو أى مسألة أخرى تدخل فى اختصاصهما يكون للملك حق جمع الهيئتين كاملتين فيتفاوض أعضاء المجلسين مجتمعين . ويصدر القرار فى موضوع

الخلاف بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين

حضرة توفيق دوس بك — بهذا تضيع المساواة بين المجلسين بحيث يصبح مجلس الشيوخ لا أهمية له

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لقد أبحنا ذلك فى حالة واحدة وهى حالة الخلاف فى الميزانية وفى دور الانعقاد الأول فقط ولا يجوز أن يجرى العمل بهذا كقاعدة

دولة الرئيس — تؤخذ الآراء

فتقرر بالأغلبية رفض هذا الاقتراح

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ٦٦ من مجموعة المحاضر

تلى القرار السابع والثلاثون وهذا نصه :

عند قيام خلاف بين المجلسين على مسائل الميزانية يكون حل هذا الخلاف بابقاء القديم على قدمه ، لكن فى السنين الخمس الأولى يكون حل الخلاف باجتماع المجلسين .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أطلب تعديل هذه المادة واشتراط اجتماع المجلسين لحل كل خلاف يقع بينهما فى الميزانية .

حضرة محمد على بك — اجتماع المجلسين يؤدى إلى تغلب مجلس النواب دائماً لأنه أكثر عدداً . فاقتراح حضرة المكباتى يؤدى فى الواقع الى الغاء مجلس الشيوخ .

سعادة عبد الحميد مصطفى باشا — اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر يجب أن لا يكون إلا لأمور هامة جداً ولا يصح أن يلجأ اليه إلا عند الضرورة القصوى وقد لاحظت اللجنة الفرعية أن البلاد فى الخمس السنين الأولى فى حاجة إلى وضع أساس ثابت لميزانيتها ولذا قررت على سبيل الاستثناء عرض الخلاف على المجلسين فى هذه المدة فقط ولا معنى لأن يلجأ لهذه الأداة الكبرى للنظر فى كل خلاف يقع بين المجلسين إذ قد يكون الخلاف فى أمور تافهة كمصروفات نثرية أو مبالغ جزئية

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا شك أن جمع المجلسين فيـــه اهدار

لمجلس الشيوخ نظرا لتفوق مجلس النواب فى العـــدد لهذا أفضل أن يعرض الخلاف على لجنتين من كل من المجلسين متساويتين فى العدد . وما تقرره اللجنتان مجتمعتين يكون واجب التنفيذ . هذه الطريقة أعدل فضلا عن أن أعضاءها سيلحظ فى اختيارهم أن يكونوا من ذوى الخبرة فى الأمور المالية .

حضرة على المنزلاوى بك — كيف تجعل رأى لجنة لا يزيد عددها عن العشرين ملزما للمجلسين .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لأن المفروض أن المجلسين احتكما إليها فرأيها إذن يكون نافذا .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — اقتراحى له نظير فى الدســتور النرويجى . وأرى أن الغرض من اجتماع المجلسين يجب أن لا يلاحظ فيه العدد فى كل من المجلسين حتى أن مجلسا يتغلب على مجلس آخر وإنما الذى يلاحظ هو أن تجمع هيئتان اختصاص احداهما يساوى اختصاص الأخرى فقرارهما كأنه قرار هيئة واحدة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فى النرويج المجلسان أصلهما مجلس واحد .

حضرة الشيخ محمد خيرت راضى بك — لا أظن أن كل مجلس يصر على رأيه إذا اجتمعا كما يخشى حضرة عبد العزيز بك فهمى فان الغرض من جمعهما هو الوصول إلى التفاهم .

كذلك لا أهمية للمسأله العددية لأن الأغلبية التى ستكون فى المجلسين هما مجتمعان قد تزيد عن الأغلبية التى تكونت فى كل مجلس على حدة . والمفروض فى نواب الأمة أنهم يعملون لمصلحتها لا أن يتحزب كل لرأيه . لهذا أطلب بقاء المادة على ما هى عليه .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — يخشى حضرة عبد العزيز فهمى بك من تغلب مجلس النواب دائما إذا اجتمع بمجلس الشيوخ وهذا قد يقع ولكن لا يمكن القول بأنه يقع دائما فقد تنضم الأقلية فى مجلس الشيوخ إلى الأكثرية من مجلس النواب أو العكس . فليس ما يخشاه حضرة عبد العزيز بك إلا

صورة من صور عدة واحتمالا لا مبرر معه لأن نحدث بدعة فى التشريع — أمر الميزانية موكول دائما إلى لجنة من المجلس ولكن الرأى النهائى للمجلس نفسه ولا يمكن التسليم أن للمجلس أن يتنازل عن السلطة التى استمدها من ناخبيه.إلى لجنة يوكل اليها الفصل فى الميزانية التى هى أهم عمل فى التشريع لأنه لا يملك هذا التنازل ولا هذه الانابه — أشعر بأن اجتماع المجلسين فيه عيب يجب أن نبحث فى اصلاحه ولكن نزول المجلس عن حقه للجنة هو خروج على النظام العام . وأفضل أن يترك الأمر للعرف وإلى التقاليد النيابية .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء.

تقرر بقاء القرار على حاله .

وفى صفحة ١٤٥ من مجموعة المحاضر تلى النص الآتى :

إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على بعض مسائل الميزانية اتبع فى العام الجديد ما كان مقررا فى شأنها فى الميزانية القديمة غير أن الخلاف فى الخمس السنين الأولى يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر وبالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين ،

فوافقت الهيئة عليها بالاجماع .

مادة ١٦٧ — كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى .

(المادة ١٦٧) قبل أن يوضع هذا الدستور تولت هيئات مختلفة اصدار قوانين ومراسيم ولوائح وأوامر ولقد رأى واضعو الدستور أن تظل هذه القوانين واللوائح سارية ما دامت تتفق مع مبادىء الحرية والمساواة مع حفظ حق البرلمان فى الغائها وتعديلها . وسبب=

التقاليد البرلمانية : الاعمال التحضيرية .

اللجنة العامة لوضع الدستور : صفحة ١٩٠ من مجموعة المحاضر

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لم أحضر تقرير المادة الأخيرة من باب الأحكام الوقتية وقد نص فيها على أن القوانين الحالية تبقى نافذة فى كل ما لا يناقض من أحكامها هذا الدستور فقصرتم حكم المادة على القوانين مع أن كثيرا من الأمور تنظمها دكريتات أو لوائح والنص الحالى يسقط كل ما ليس بقانون فاذا بقى بصورته الحاضرة سقطت كل المسائل المنظمة بغير القوانين بمجرد صدور الدستور ولهـذا أقترح أن يعدل النص على الوجه الآتى : (القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح تبقى نافذة ألخ) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — النص الذى يقترحه حضرة بدوى بك يجعل للأوامر واللوائح قيمة دستورية ولو كانت صادرة من مجلس الوزراء أو أحد الوزراء وهذا كثير .

حضرة عبد الحميد بدوى بك — لهذا كنت أود أن أضع صيغة أخرى تدفع هذا الاعتراض فاذا سمحتم وضعت النص كما يأتى : (كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات فيما أحال فيه الدستور على القانون أو فى غير ذلك يبقى نافذا مؤقتا ما لم يتناقض مع أحكام هذا الدستور) .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — أقترح أن يؤجل البحث فى هذا الاقتراح الى جلسة الغد حتى يتسع لنا الوقت فى التفكير فيه .

(موافقة عامة) .

= الحرص على بقاء الصالح منها هو خشية اضطراب الأداة الحكومية اذا تم الغاء هذه القوانين والأوامر دفعة واحدة .

ويلاحظ أن للبرلمان حق التعديل والالغاء بشرط مراعاة نص المادة ٢٧ من الدستور ومعنى هذا أن الدستور قد قصد تطبيق المادة ٢٧ بشقيها — أى انه يجوز تعديل قانون قائم مع جعل التعديل ساريا على الماضى بشرط النصّ على ذلك .

والقول بغير هذا يوصلنا الى نتيجة خطيرة — فلو أن أثر التعديل قاصر على المستقبل ولم نجز سريان التعديل على الماضى لهدمنا حكما هاما نص عليه الدستور فى باب الأحكام العامة وهو حكم المادة ٢٧ الذى نص على أن أحكام القوانين لا تجرى الا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص .

وفى الجلسة التالية عادت الهيئة للمناقشة :

حضرة عبد العزيز فهمى بك — عرض فى الجلسة السابقة يضاف للتعديل أولها .

(القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح المعمول بها الآن تبقى نافذة مؤقتا فى كل ما لا يناقض فى أحكامها هذا الدستور)

وقد لاحظ بدوى بك ملاحظة دقيقة إذ قال لو اكتفينا بهذا النص لسقط من تشريعنا الحالى أحكام كثيرة قررتها مراسيم ولوائح وقرارات لا تناقض أحكامها الدستور فى موضوعها ولكنها تناقضه من جهة الشكل . لأن الدستور رسم طريقة خاصة للتشريع إذ أحال فى مواضيع كثيرة على القانون . مع أن التشريع الحالى كان يكتفى فى أمثالها بمرسوم أو قرار أو لائحة كانت تشرع بها الأحكام دون أن توصف بأنها قوانين . فاذا لم تذكر فى النص صراحة سقطت احكامها حتما عند صدور الدستور . وسقوط تلك الأحكام القديمة دفعة واحدة قبل أن يحتاط لها بتشريع يحل محلها يجر الى الفوضى والاضطراب فمنعا لهذا عرض النص الآتى وهو :

وكل ما قررته القوانين والمرسيم والاوامر واللوائح والقرارات فيما أحال الدستور فيه على قانون أو غير ذلك يبقى نافذا مؤقتا ما لم يتناقض مع أحكام هذا الدستور » .

نص الدستور فى بعض المواضع على أن أحكامها تنظم بقانون ولم ينص فى البعض الآخر لذلك أضاف حضرة بدوى بك عبارة (فيما أحال الدستور فيه على قانون أو فى غير ذلك) حتى تبقى جميع تلك الاحكام نافذة مؤقتاً إلى أن تعدل . وانا لنخشى أن يكون بعض هذه الأوامر واللوائح والقرارات قد صدر بطريقة غير نظامية فيكون من نتيجة النص عليها فى الدستور ازالة هذا النقص منها فيصبح لها قوة أكثر من قوتها الأصلية . ويجب أن تحتاط لذلك بأن يضاف الى النص الثانى العبارة الآتية :

(ولا يترتب على هذا النص أن يلحق تلك الاحكام من الصحة أو القوة ما لم يكن لها من قبل قانونا) .

وبذلك يبقى لنا الحق فى المستقبل فى أن نطعن فى اللوائح والأوامر السابقة اذا كانت غير قانونية فى أصلها .

سعادة حسن عبد الرازق باشا — عبارة (أو فى غير ذلك مبهمة جداً ونحن نخشى وضعها فى دستورنا مع ابهامها .

حضرة على ماهر بك — يمكن الاستغناء عن هذه العبارة بدون ضرر .

حضرة ابراهيم الهلباوى بك — بل يمكن حذف جملة (فيما أحال الدستور فيه على قانون أو فى غير ذلك) . لان الغرض ظاهر بدونها خصوصاً مع الاسترشاد بما دار من المناقشة .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المقصود بهذه العبارة زيادة الايضاح ومع ذلك لا مانع من حذفها .

موافقة الاغلبية على تعديل الفقرة الأولى من المادة الثالثة من باب الاحكام الوقتية كالآتى :

« كل ما قررته القوانين والمراسيم والاوامر واللوائح والقرارات المعمول بها الان من الاحكام يبقى نافذا مؤقتا ما لم يتناقض مع هذا الدستور . ولا يترتب على هذا النص أن يلحق تلك الاحكام من الصحة أو القوة ما لم يكن لها قبل قانوناً » .

مادة ١٦٨ — *تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ما له من الحقوق كأن لها صيغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .*

المادة (١٦٨) قام بعض الشك فى تأويل المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديو السابق فأصدرت الحكومة مرسوم بقانون فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ — وأحاله مجلس النواب على لجنة الحقانية لبحثه فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ .

أما سبب هذا الشك فهو أن احدى الاميرات قاضت الخديو السابق فحكم لها ثم استأنف الخديو فدفعت الاميرة دفعا فرعيا بعدم قبول الاستئناف تنفيذا للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ وحكمت محكمة الاستئناف برفض الدفع الفرعى وبقبول الاستئناف — فرفعت الاميرة التماسا عن هذا الحكم وقضت محكمة الاستئناف غيابيا بقبوله فعارض الخديو وحكمت محكمة الاستئناف بقبول المعارضة وبالغاء الحكم الغيابى وبرفض الالتماس — فأصدرت الحكومة قانونا فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ يقضى بأن « كل دعوى رفعها الخديوى السابق أو رفعت عليه وكل اجراء اتخذه أو اتخذ ضده سواء كان ذلك باسمه شخصيا أو كان باسم دائرته أو بواسطتها . . . أو أى شخص يجب أن يقضى بعدم قبوله حتما ومن تلقاء نفس المحكمة . . . من غير اخلال بما لذوى الشأن من الحق فى تجديد الدعوى ضد الجهة الحكومية المشار اليها . . . » .

مادة ١٦٩ — القوانين التي يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالي الصادر بتاريخ ٢٨ ذي القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على مجلسي البرلمان في دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض عليهما في هذا الدور بطل بها في المستقبل .

الأعمال التحضيرية

ورد عن هذه المادة فى صفحة ١٣٢ من محاضر اللجنة العامة ما يأتى : —

حضرة على ماهر بك — كانت لى ملاحظة على المادة ١١ من الفرع الأول الخاص بالملك أبقيتها إلى أن عثرت على الأمر العالى الصادر فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ الذى بمقتضاه أوقفت أعمال الجمعية التشريعية وقد نص فيه على أن ما يصدر من القوانين فى مدة عطلة الجمعية التشريعية يجب عرضه عليها فى ميعاد مخصوص فيما بعد وإلا كانت باطلة . فلهذا أطلب أن يقرر مثل هذا الحكم فى دستورنا حتى يشمل جميع القوانين التى صدرت من تاريخ عطلة الجمعية التشريعية إلى يوم انعقاد البرلمان وحكم ثابت بشأن القوانين التى تصدر فى عطلة البرلمان بين دور وآخر

التقاليد البرلمانية :

مجلس النواب جلسة ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ :

قدم رئيس الحكومة القوانين التى صدرت من ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ لغاية اجتماع البرلمان وعددها أكثر من ربعماية قانون فاعترض أحد الأعضاء على هذا العمل واقترح أن تقوم الحكومة بفحص هذه القوانين

ولقد أفتت اللجنة أن المرسوم بقانون الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بتصفية أملاك الخديوى آتى مخالفا للدستور لصدوره من جهة لا تملك تفسير نص دستورى ولقد اتصلت اللجنة بوزارة الحقانية ولم يعترض مندوبها على وجهة نظر اللجنة من اعتبار المرسوم غير دستورى .

(راجع نص قانون التصفية ومذكرته التفسيرية وتقرير لجنة الحقانية فى صفحة ٩٢ وما بعدها من الجزء الثانى) .

(المادة ١٦٩) قرر الأمر العالى الصادر فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ ايقاف جلسات الجمعية التشريعية وجاء فى هذا الأمر أن القوانين التى تصدر فى فترة التعطيل يجب أن تعرض على الجمعية التشريعية فى مدى خمسة عشر يوما من يوم اجتماعها .

فلما صدر الدستور وترتب على ذلك الغاء الجمعية التشريعية رأت لجنة وضع المبادىء العامة للدستور أن ينتقل هذا الحق للبرلمان — فنص فى الدستور على وجوب عرض هذه القوانين على البرلمان فى دور الانعقاد الأول والا بطل العمل بها فى المستقبل .

ويلاحظ أن المادة استلزمت عرض هذه القوانين على المجلسين فى دور الانعقاد الأول . . . . ولقد اختلفت الآراء فى تفسير معنى العرض — فذهب البعض إلى أنه مجرد الايداع ورأى البعض الآخر وجوب مناقشة هذه القوانين وبحثها . ولعل سبب اثارة هذا الرأى الأخير ما ورد بأول خطاب عرش ألقى فى البرلمان فقد جاء به « ..... فعليها (أى الحكومة) تنفيذ مبادىء الدستور وتطبيق أحكامه بروح تامة من الحرية والديمقراطية وعليه (أى البرلمان) أن يتمم التشريع بوضع القوانين الناقصة وأن يعيد النظر فى القوانين المعمول بها خصوصا مالم يعرض منها على الجمعية التشريعية بسبب ايقاف أعمالها » .

ومن عبارة « يعيد النظر » قد يفهم أن الحكومة كان من رأيها بحث هذه القوانين من جديد .

ولكن مجلس النواب رأى فى سنة ١٩٢٤ أن العرض معناه تقديم القوانين الى البرلمان وايداعها به — وفى سنة ١٩٢٦ وافق =

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هذه المسألة تحتاج لدرس خاص فأرجو تأجيلها إلى ما بعد .

وافقت الهيئة على تأجيل النظر فيها الى جلسة تالية .

وفى صفحة ١٤٧ من محاضر اللجنة العامة ورد عنها ما يأتى : —

حضرة عبد العزيز فهمى بك — بناء على اقتراح سابق لحضرة على بك ماهر أقرر ما يأتى :

أصدرت الحكومة قوانين عدة مدة عطلة الجمعية التشريعية وقد قررت فى نفس الامر العالى الصادر بوقف الجمعية التشريعية أنها تعرض عليها عند عودة اجتماعها جميع القوانين التى ليست لها صفة وقتية والتى يجب بحكم القانون النظامى عرضها عليها وأرجوا أن تعطوا الفرصة للجنة التحرير حتى تتدبر فى وضع نص يقضى على الحكومة بعرف هذه القوانين على البرلمان . كذلك أرجو أن تسمحوا للجنة التحرير بوضع أحكام وقتية تلزم الحكومة بسن قوانين فوراً لتنظيم التعليم العام والمجالس العسكرية .

فضيلة الشيخ بخيت — ما المراد بالقوانين الحالية ؟

حضرة عبد العزيز فهمى بك — هى القوانين المعمول بها الآن فى كل فروع الحكومة .

وعرض ما تراه صالح للعرض على المجلس ولكن هذا الاقتراح رفض وقرر المجلس أن يعرض مكتب المجلس القوانين الواردة واحدا بعد واحد مبينا رؤوس موضوعاتها ليحيلها المجلس على اللجان المختصة .

وفى جلسة ٢٨ أبريل سنة ١٩٢٤ وافق المجلس على تقسيم هذه القوانين بينه وبين مجلس الشيوخ فينظر مجلس الشيوخ القوانين التى صدرت فى سنوات ١٩١٦، ١٩١٧، ١٩١٨، ١٩١٩ — وينظر مجلس النواب القوانين الصادرة فى ١٩١٤، ١٩١٥، ١٩٢٠، ١٩٢١، ١٩٢٢

= المجلس على تفسير كلمة تعرض deposer بكلمة تودع — وأن القوانين متى أودعت المجلس حفظت قوتها ثم تواترت السوابق بعد ذلك كلما حل المجلس أو عطلت الحياة النيابية على تفسير العرض بأنه الايداع حتى فى ظل دستور سنة ١٩٣٠ فان رئيس الحكومة ألقى بيانا بجلسة ٢٠ يونيه سنة ١٩٣١ قال فيه « وبمقتضى هذه المادة تشرفت بأن أودعت سكرتيرية المجلس كافة القوانين التى صدرت منذ ٢١ يونيه سنة ١٩٣٠ الى الآن » .

وفى جلسة ٦ يوليه سنة ١٩٣٦ رأى أحد أعضاء مجلس النواب أن اغفال الايداع المادى لا يجوز أن يترتب عليه البطلان وأن هذا الايداع أمر شكلى بسيط لا يصح أن يبطل بسبب اغفاله عمل الحكومة أو الوزير فى حين أنه من عمل الكاتب أو الحاجب فرد عليه مقرر لجنة الشؤون الدستورية « ان هذا المعنى الذى يرمى اليه كلام النائب المحترم هو الذى أراد النص تلافيه وهذه الاستهانة هى مقصود النص وحكمته — فان الاجراءات التشريعية والبرلمانية بالغة غاية الخطورة ولها أثر كبير قوى فى حياة الأمة ولذلك أوجبت النصوص والتقاليد الدستورية أن يعنى كل من يقوم بأى اجراء منها كل العناية مما يؤديه وأن يردد النظر فيه » .

وقد وافق المجلس على تقرير لجنة الشؤون الدستورية الذى قرر أن « بيان ٨ مايو سنة ١٩٣٦ الذى تلى فى مجلس النواب لم يكن عرضا صحيحا كاملا للاعمال التشريعية » .

راجع نص التقرير صفحة ١٧٧ من الجزء الثانى وفى صفحة ٢١ بحث عن عدم جواز نظر البرلمان للقوانين التى انتهى العمل بها ومناقشات فى هذا الموضوع .

فضيلة الشيخ بخيت — هل معنى هذا أن البرلمان ممنوع من تعديلها أو الغائها ؟

حضرة توفيق دوس بك — لا أبدا . وانما تبقى نافذة إلى أن تلغى أو تعدل بالطريق العادى .

فضيلة الشيخ بخيت — اذن ينص على هذا التفسير .

وفى صفحة ١٥١ من هذه المحاضر ورد عنها

حضرة عبد العزيز فهمى بك — فى أوائل الحرب صدر أمر عال بتاريخ ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ قضى بتأجيل دور انعقاد الجمعية التشريعية الى أول يناير سنة ١٩١٥ وقد جاء فى المادة الثانية منه « ان كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صفة وقتية محضة . ويكون قد صدر دون عرضه على الجمعية التشريعية . فى حين أنه كان من الواجب عرضه عليها بمقتضى أحكام القانون النظامى يبطل مفعوله حتما بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوما الا اذا حصل فى خلال هذه المدة عرضه على تلك الجمعية معدلا أو غير معدل » وهذه المسألة سبق أن أشار اليها حضرة على ماهر بك .

بعد صدور هذا الأمر العالى صارت الجمعية التشريعية تؤجل من مدة الى أخرى الى أن أجلت الى أجل غير مسمى وفى هذه الاثناء صدرت قوانين كثيرة بعضها وقتى وبعضها لا زالت سارية المفعول وكان يجب عرضها على الجمعية التشريعية كنص الامر العالى السالف الذكر فى ظرف ١٥ يوما والا كانت باطلة حتما . وبما أن البرلمان سيحل محل الجمعية التشريعية فيجب أن تعرض عليه هذه القوانين ليقرها أو يعدلها أو يلغيها . لذلك أقترح أن يضاف فى آخر المادة الثالثة من باب الاحكام الوقتية ما يأتى .

على أن القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر فى ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على البرلمان فى دور انعقاده الاول ليقرر فيها ما يراه » .

حضرة على ماهر بك — اوافق على عرض القوانين التى صدرت ولم تنظرها الجمعية التشريعية على البرلمان على ان يحدد لعرضها مدة معينة والا

١٩٢٣ ، ١٩٢٤ .

وفى جلسة فى أول يوليو سنة ١٩٢٤ : تناقش الأعضاء فى هل القوانين المعروضة عليهم — هى مشروعات قوانين يتوقف استمرار نفاذها على ارادة البرلمان — أم هى قوانين نافذة بالفعل ؟ وكذلك تناقش المجلس فى عمل اللجان التى تعرض عليها هذه القوانين .

وقد أجاب رئيس الحكومة عن السؤال الأول « ان هذه القوانين المعروضة هى قوانين نافذة بالفعل — وقد يصح أن تسمى « قوانين مؤقتة » والتوقيت يضيع أثره بعرضها على البرلمان فاذا لم تعدل أو « تلغ » تصبح قائمة نافذة المفعول — وان فائدة العرض هى حفظ قوة هذه القوانين .

وأجاب عن السؤال الثانى — أن اللجنة التى ترى أن القانون لا يحتاج الى تعديل وأن من المصلحة عدم الغائه — يكفى أن تبدى هذا الرأى للمجلس — وأن لا داعى مطلقا لأن يصدر

يبطل مفعولها كحكم الامر العالى الصادر فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤

سعادة حسن عبد الرازق باشا — الأمر العالى المذكور لا يزال معمولا به فلا محل لنص جديد .

حضرة محمد على بك — أرى وجوب النص وأن يحدد لعرض القوانين على البرلمان وقت معين تصبح تلك القوانين غير معمول بها إن لم تعرض فى أثنائه . وأرى أن تكون المدة المحددة لعرض القوانين أوسع مما هى فى الأمر العالى حتى تتمكن الحكومة من فحص تلك القوانين قبل عرضها

حضرة عبد العزيز فهمى بك — لا حاجة لكل ذلك لأن البرلمان يملك تقرير الغاء تلك القوانين دون أن تعرض عليه ولكل عضو منه أن يطلب ذلك . الأمر العالى الصادر فى سنة ١٩١٤ انما صدر لتطمين الأهالى على أن رأى الجمعية التشريعية سيؤخذ فى القوانين التى تطبق عليهم ومع ذلك فقد كان رأيها استشاريا أما الآن فللبرلمان أن يقرر الغاء أو تعديل أى قانون عرض عليه أو لم يعرض .

حضرة على ماهر بك — الأمر العالى الصادر فى سنة ١٩١٤ يحدد ميعاد لعرض القوانين ولذلك مزيتان : الأولى أن القوانين التى لم تعرض على الجمعية التشريعية تعد ناقصة من الوجهة النظامية فيجب عرضها عليها بعد اجتماعها بخمسة عشر يوماً والا كانت لاغية واعتبر أن الحكومة لا ترى من حاجة لبقائها والعمل بها .

والمزية الثانية أنها ستعرض كمشروعات قوانين فلا تنفذ إلا إذا أقرها المجلسان . وزيادة فى البيان ألفت نظر حضراتكم الى أن هذه الأوامر العالية إذا اعتبرنا أنها قوانين نافذة بذاتها حتى يلغيها البرلمان أو يعدلها كفى فى منع الالغاء أو التعديل أن لا يتفق أحد المجلسين مع الآخر . أما إذا اعتبرت عند تقديمها مشروعات ذات صفة خاصة يجب لاستمرار قوتها أن يقررها البرلمان من جديد ففى هذه الصورة يلزم اتفاق المجلسين معا حتى تستمر قوتها نافذة . وفرق كبير جداً بين الصورتين وأنا أميل لاعتبارها مشروعات ذات صفة خاصة لا قوة لها فى المستقبل إلا إذا صدق عليهـــا المجلسان ولذلك أصر على طلب إضافة الفقرة التى تقضى بانها إذا لم تعرض فى الميعاد تعتبر باطلة .

اقرراً بالتصديق على القانون ثم يصدر أمر ملكى به مرة أخرى ما دام هذا الأمر قد صدر بهذا القانون ولم يعدله البرلمان .

مجلس النواب جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ :

قرر المجلس أن القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية تعرض على البرلمان وأن معنى العرض — هو الايداع — وأن هذه القوانين متى أودعت سكرتارية مجلس النواب فانها تحفظ قوتها لأنها لا تبطل الا بعدم الايداع .

وافق مجلس الشيوخ على تقرير لجنة الحقانية المقدم له فى جلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧ عن القوانين التى صدرت فى المدة الواقعة بين تاريخ صدور الدستور وتاريخ العمل به ومضمون هذا التقرير « ان مجرد عرض تلك القوانين على البرلمان كاف لبقائها نافذة المفعول دون حاجة لاقرار المجلس اياها » — وذلك طبقا للمـــادة ١٦٩ من الدستور .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — المرجع فى شان هذه الأوامر العالية إلى نفس المادة الثانية من ديكريتو سنة ١٩١٤ ؛ وهذه المادة تعتبرها قوانين قائمة لا تبطل إلا إذا لم تقدم فى الميعاد فاذا قدمت فيه استمرت قائمة فمع مخالفتى لحضرة على ماهر بك فى الفكر لا أرى مانعا من إضافة ماطلبه على التعديل الذى قدمته أولا .

حضرة زكريا نامق بك — من عهد إيقاف أعمال الجمعية التشريعية إلى الآن صدرت قوانين عديدة والأمر العالى الصادر فى سنة ١٩١٤ لم يكن فقط مطمنا للأمة وإنما كان بتحديده ميعاداً للعرض فى مصلحة الحكومة أيضا . بأن جعل لها حق اعتبار هذه القوانين لاغية بمجرد مضى المدة المحددة لعرضها فما تريد الحكومة استمرار العمل به تقدمه فى الميعاد وما لا ترى حاجة لبقائه لا تقدمه فيبطل من نفسه . ويكون للبرلمان الحرية التامة فى نظر تلك القوانين وقتما يشاء ويقرر فيها ما يراه .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — كلنا متفقون على وجوب عرض تلك القوانين على البرلمان ولكن الخلاف فى تحديد وجوب ميعاد لعرضها تكون لاغية إذا لم تعرض فى أثنائه أو عدم الحاجة لذلك . ويقول حضرة ماهر بك أنها ستعرض كمشروعات لا تنفذ إلا إذا أقرها المجلسان . مع أن هذه القوانين معمول بها الآن وبعضها له أهمية فيجب أن تقدم كقوانين فى ميعاد معين ويستمر العمل بها إلى أن يقرر البرلمان بشانها ما يراه . فاذا لم تقدم فى الميعاد تعتبر لاغية ويفهم من هذا أن الحكومة ترى أن لا حاجة لها بها .

حضرة عبد العزيز فهمى بك — قلت إنى غير موافق على رأى حضرة ماهر بك ولكنى أقترح على حضراتكم أن يضاف على التعديل الذى عرضته فى أول المناقشة « فان لم تعرض عليه فى هذا الدور بطلت حتما » .

موافقة عامة على ذلك .

وفى صفحة ١٩١ من هذه المحاضر ورد عنها : —

« على أن القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر فى ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر

سنة ١٩١٤) تعرض على البرلمان فى دور انعقاده الأول ليقرر فيها ما يراه .
فان لم تعرض عليه فى هذا الدور بطلت حتما » .

حضرة عبد اللطيف المكباتى بك — أقترح تعميم هذا النص بحيث يشمل جميع القوانين والمراسيم والأوامر التى صدرت من وقت إيقاف الجمعية التشريعية إلى أن يعقد البرلمان سواء فى ذلك ما كان يدخل فى اختصاص الجمعية أو غيره لأنه ربما كان فيما صدر من القوانين والمراسيم ما لا يدخل فى اختصاص الجمعية التشريعية ولكنه داخل فى اختصاص البرلمان .

حضرة توفيق دوس بك — إقتراح حضرة المكباتى بك وجيه فى ظاهره ولكن ربما صدرت قوانين تنفيذاً لاتفاقات دولية لا يمكن للبرلمان أن يعدلها إلا باتفاقات أخرى فما حكم هذه القوانين ؟

حضرة على ماهر بك — القوانين التى صدرت من وقت إيقاف الجمعية التشريعية إلى أن يصدر الدستور وكانت مستوية شكلها النظامى يجب أن تعتبر من القوانين التى يسرى عليها حكم الفقرة الأولى من المادة .

معالى الرئيس — تؤخذ الآراء .

فتقرر بالاغلبية الموافقة على النص كما هو

مادة ١٧٠ — على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه .

صدر بسراى عابدين فى ٣ رمضان ١٣٤١ هـ (١٩ ابريل ١٩٢٣)

فؤاد

مواد الدستور

مطبعة الاعتماد
بشارع حسن الأكبر بمصر

الجزء الثانى

مجلس النواب جلسة ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٤

تقرير مرفوع للمجلس من اللجنة المالية عن المكافأة وجواز السفر

مشروع قانون لتحديد مكافأة وامتيازات أعضاء البرلمان

نحن ملك مصر

بعد الاطلاع على المادة ١١٨ من الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ الصادر بوضع نظام دستورى للدولة المصرية .

وبناء على موافقة مجلسى النواب والشيوخ .

رسمنا بما هو آت :

مادة ١ — يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية قدرها خمسمائة جنيه مصرى ويستثنى من ذلك الوزراء .

مادة ٢ — يتناول كل من رئيسى المجلسين مكافأة سنوية مساوية لمرتب وزير يخصم منها المكافأة المنصوص عنها فى المادة السابقة وما يكون لأى منهما من حق فى معاش .

مادة ٣ — تستحق هذه المكافأة لكل عضو من يوم حلف اليمين وتصرف على أقساط فى آخر كل شهر .

مادة ٤ — يعطى كل عضو من أعضاء البرلمان جوازا للسفر مجانا فى الدرجة الأولى على جميع خطوط سكك حديد الدولة المصرية .

مادة ٥ — على وزيرى مالية ومواصلات حكومتنا تنفيذ هذا القانون من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية .

عن مقدار المكافأة : نصت المادة ١١٨ من الدستور على حق أعضاء البرلمان فى تناول مكافأة سنوية فلم يبق بعد تقرير المبدأ سوى تقدير مبلغها .

اقترح الاستاذ مصطفى الخادم بك نائب كرموز ٦٠٠ جنيه مصرى .

واقترح حسين هلال بك نائب ميت غمر أن يكتفى بمبلغ ٥٠٠ جنيه مصرى .

وكان من رأى بعض أعضاء اللجنة أن لا تزيد المكافأة على مبلغ ٤٠٠ جنيه مصرى .

وقد بنى القائلون بمبلغ ٦٠٠ جنيه مصرى رأيهم على الاعتبارات الآتية :

أولا — سبق للمشرع المصرى أن حدد المكافأة لأعضاء الجمعية التشريعية بمبلغ ٣٠٠ جنيه مصرى فاذا اعتبر هذا أساساً للتقدير تحتم أن تكون مكافأة أعضاء البرلمان ضعف هذا المبلغ على الأقل لأن أسعار الحاجيات وتكاليف المعيشة قد زادت الضعف بالنسبة لما كانت عليه فى سنة ١٩١٤ مما ترتب عليه إلى حد مامضاعفة مرتبات الموظفين وتأثرت به الميزانية فبلغت فى السنين الأخيرة ثمانية وثلاثين مليونا بعد أن كانت ستة عشر هذا فضلا عن أن مبلغ ٣٠٠ جنيه مصرى كان مراعى فيه أن من شروط أهلية الأعضاء إذ ذاك دفع مبلغ معين من الضرائب .

ثانياً — أن الأخذ بتقدير أقل فيه تفويت للحكمة التى أرادها الشارع من تقرير مبدأ المكافأة :

بيان ذلك : أن هذا المبدأ تقرر كنتيجة حتمية للحق الذى خوله الدستور لجميع المصريين فى التقدم للانتخابات دون اشتراط كفاءة مالية خاصة و بغير تفريق بين غنيهم وفقيرهم . فلو أن المكافأة خفضت إلى حد غير مناسب لأصبحت إباحة التقدم للانتخاب عبثا من الوجهة العملية . فان من أصحاب ذلك الحق من هم فى حاجة إلى جميع أوقاتهم للقيام بأعباء أنفسهم وحاجات عائلاتهم فلا يستطيعون إذا حرموا من مكافأة معقولة أن يتركوا شيئا من وقتهم فى سبيل المصلحة العامة مع أنهم قد يكونون من أقدر الناس على أداء هذه الخدمة ومن أكثرهم نفعا وما هو وجه المصلحة فى أن يعمد إلى تحميل القادرين على حمل هذه الأعباء العامة باخلاص فوق طاقتهم من التضحية ؟

ان تصرفا كهذا من شأنه أن ينتهى بلا شك بابعاد الرجال العاملين ذوى المقدرة والكفاءة الحائزين لثقة جمهور الناخبين ولا عيب فيهم إلا أن مركزهم المالى لا يمكنهم من إهمال صناعتهم التى من فضلها يعيشون .

ثالثا — فاذا أضيف إلى ما تقدم أن عددا كبيرا من الطبقة المتعلمة النشيطة فى البرلمان قد شاءت المصادفات أن يكونوا ممن يعتمدون فى حياتهم على صناعتهم — وهذه تتأثر تأثرا شديدا

بانشغالهم عنها بالأعمال النيابية — كان من المصلحة العامة ووفاء بواجب الحرص عليها أن لا تضن الخزانة العامة عليهم بما يمكنهم من الاستمرار فى تأدية واجباتهم النيابية .

رابعا — على أنه اذا قيس المبلغ المقترح بالمبالغ المقررة فى البلاد ذات الأنظمة النيابية لوجد فى المتوسط معادلا للكثير منها .

ففى فرنسا كانت المكافأة قبل الحرب ١٥٠٠٠ فرنك ذهبا أى ٦٠٠جنيه وهى فى استراليا ١٠٠٠ جنيه وفى الولايات المتحدة ١٧٠٠ جنيه ونظرا لتغيير أسعار القطن زادت فرنسا مكافأة نوابها من ١٥٠٠٠ الى ٣٧ ألفا من الفرنكات وقد عزز الذين يكتفون بمبلغ ٤٠٠ .ج.م. رأيهم بأن بلادا كثيرة كبلجيكا وايطاليا واليونان والنرويج تعطى أقل من هذا المقدار وأن مصر قادمة على مشروعات عامة خاصة بالتعليم وغيره وستقتضى نفقات كبيرة فمن الواجب مراعاة الاقتصاد وخصوصا اذا أريد البحث فى تخفيض مرتبات الموظفين وزيادة على ذلك فان عمل البرلمان لا يشغل العضو أكثر من ستة شهور فى السنة .

وقد أجيب على هذه الملاحظات :

(١) بأن مبلغ الستماية الجنيه قد لوحظ فيه أن يكون وسطا فلا هو بالكثير المرهق كما فى استراليا والولايات المتحدة ولا بالقليل التافه كما هو فى اليونان وايطاليا وهو يضارع المبلغ المقرر فى فرنسا . وليس من ينكر على هذه البلاد روح القصد والاعتدال فيها .

(٢) و بأن حاجتنا الى الرجال ذوى الكفاءة فى هذه المرحلة من حياتنا العامة تقتضى تشجيعا للطبقة المتعلمة العاملة التى قد يحول دون الاستفادة بمواهبها أنها قد لا تستطيع تأدية واجبها النيابى على أتم وجه اذا لم تعوض بدرجة معقولة عن الخساره التى تلحقها بعدم الانقطاع لصناعتها .

(٣) أما أن عمل البرلمان لا يشغل العضو أكثر من نصف السنة فأمر قد لا يكون صحيحا على اطلاقه فان الأعمال متراكمة وسوف لا يكفى نصف السنة فى انجازها وستدوم الحال على ذلك بضع سنين الى أن تسير مياه الأحوال فى مجراها الطبيعى .

رأى اللجنة : ولكن اللجنة رأت نزولا على أن الاقتصاد هو من أهم ما ترمي اليه البلاد في حياتها الجديدة أن تكتفي بمبلغ الـ ٥٠٠ جنيه مصري .

الوزارة المكافأة : وقد رأت أن لا يجمع من يكون من الوزراء عضوا فى البرلمان بين مرتبه الوزارى وبين المكافأة كما هو الحال فى مجلس النواب فى انجلترا وفرنسا وهولاندا اكتفاء بمرتباتهم.

مكافأة رئيسى المجلسين: ورأت اللجنة أن تأخذ باقتراح الاستاذ حسين يوسف عامر من حيث تقدير المكافأة الخاصة برئيسى المجلسين ، وقررت أن تكون المكافأة لكل منهما معادلة لمرتب وزير على أن لا يجمع بينها وبين المكافأة البرلمانية ولا بينها و بين ما يكون مستحقا له من معاش.

وقد روعى تمييز الرئيس لأنه يمثل المجلس ، و يشغل فى الرسميات المكان الأول بعد رئيس مجلس الشيوخ ، ولأنه يقوم بأعباء الحفلات والمقابلات .

وقد جرى بذلك العرف فى الممالك الأخرى ، حيث لا تقل مكافأة رئيس المجلس عن مرتب رئيس الوزراء بل هى تفوقه فى كثير منها .

مبدأ استحقاق المكافأة : ورأت اللجنة أن حق العضو لا يتعلق بالمكافأة إلا من اليوم الذى يبدأ فيه بمباشرة عمله النيابى ، لا من يوم انتخابه ، فقررت أن استحقاقها يبتدىء من يوم حلف اليمين .

كيفيــة الدفع : وتدفع المكافأة على أقساط متساوية فى نهاية كل شهر .

أما اقتراح عدم جواز توقيع « الحجز » على المكافأة ، فلم تر اللجنة مسوغا له .

لقد قيل فى بيان ضرورة النص على عدم جواز الحجز ، أن المكافأة باعتبار أنها المبلغ المعادل بلا زيادة للمصروفات التى تحتمها أعباء النيابة لا يجوز الحجز عليها ، وحرمان العضو منها ، حتى لا يتأثر بذلك نشاطه واقباله على العمل .

وكما أن القانون قد وضع مبدأ الحصانة البرلمانية للمحافظة على استقلال العضو فيما يبديه من الآراء ، فمن الواجب أيضا أن يلاحظ استقلاله بالنسبة لحالة المعيشة بتقرير عدم جواز الحجز على مكافأته .

وليس للدائنين أن يتضرروا من مثل هذا القرار لأن عضوية البرلمـان كانت خارجة وقت تعاملهم مع العضو عن ملكه فضلا عن أن العضوية ليست صناعة ولا عملا من الأعمال الاقتصادية المقصود بها جرّ المنافع والأرباح المادية حتى يتعلق بها حق الدائنين .

هذا ما يقوله أنصار عدم جواز الحجز .

ولكن هذا القول مردود .

فالمكافأة من يوم تقريرها تصبح جزءا من ممتلكات العضو .

وبما أن جميع ممتلكات الشخص ضمان لدائنيه فالمكافأة جزء من ذلك الضمان ولا يصح الاعتراض بأن مرتبات الموظفين غير جائز الحجز عليها . إذ لا بد من التفريق بين هذه المرتبات وبين المكافأة . المرتب أجر على وظيفة أعد الموظف نفسه لها بدراسة أو تجارب خاصة ليحيا ويعيش بواسطتها أما النيابة فتكليف وعبء الغرض منه خدمة المصلحة العامة ، وإذا كان رئى من الضرورى تحديد مبلغ لمكافأة النائب فليس الغرض من ذلك أجر على عمله وانما هو المحافظة على المصلحة العامة بتعويضه عن بعض ما يضحى .

ليست النيابة وظيفة ولا مرتزقا وليس من اللائق بالرجل المكبل بالديون أن يتعرض لمثل هذه الخدمة العامة لأن من أول واجباته أن يتفرغ لاصلاح شؤون نفسه قبل أن يفكر فى اصلاح شؤون الدولة .

جواز السفر: وقد رأت اللجنة أن تؤيد اقتراح جواز السفر على سائر خطوط السكك الحديدية للدولة المصرية بأعتبار أنه امتياز لا يكلف الخزانة العامة شيئا ويسهل من جهة أخرى على النائب وسائل البحث والتنقيب عند ما تقضى بهما الضرورة وفى الممالك الأجنبية شبه اجماع على تخويل النواب هذا الامتياز ولم يعدل عن هذا الاجماع إلا فى البلاد التى تستغل فيها السكك الحديدية بواسطة الشركات وهى انجلترا وبلجيكا والولايات المتحدة ومع ذلك فالنواب فى تلك البلاد غير محرومين على الاطلاق من مجانية السفر أو شبهها ففى انجلترا وبلجيكا رغم أن السكك الحديدية ملك للشركات يباح للعضو السفر مجانا بين العاصمة ودائرة انتخابه وفى الولايات المتحدة يباح له السفر على سائر الخطوط بنصف أجرة وله أن يستصحب معه تابعين وان كان رئيس لجنة فثلاثة.

فالقاعدة فى أغلب الممالك هى المجانية ما دامت الخطوط ملكا للدولة .

وهذه القاعدة تطبق فعلا فى فرنسا وايطاليا وهولاندا واليونان وتشكوسلوفاكيا والسويد والنرويج واوستراليا الخ .

لقد قيل أن فى ذلك تحميلا للميزانية بعبء ثقيل لأن قيمة الاشتراك الواحد على جميع

الخطوط يساوى مبلغ ٧٨٠ جنيها و ٥٠٠ مليم وهذا القول مردود .

أولا — لأنه ليس بين أعضاء المجلسين من كان مشتركا بالفعل حتى تتأثر الميزانية بفقده كعميل لها .

ثانيا — لأن مجرد وجود الجواز ليس معناه الاستعمال الفعلى . ولم يوجد بعد بين النواب من تسمح له مصالحه بقضاء أوقاته فى مركبات السكك الحديدية .

على أن لدينا مثلا نستطيع إذا طبقناه على حالتنا أن نعرف مقدار الخسارة الحقيقية التى تتحملها الخزانة العامة المصرية من جراء هذا الجواز المجانى .

فى فرنسا يوجد اتفاق بين جميع شركات السكك الحديدية و بين مجلس النواب على أن يكون لكل نائب الحق فى السفر على سائر خطوطها نظير عشرة فرنكات كل شهر ، أى ١٢٠ فرنكا فى العام .

فاذا طبقنا هذه العملية فى مصر كانت النتيجة ان الميزانية لن تتحمل فى الواقع إلا عشر هذا المبلغ بالنسبة لكل عضو لأن مجموع خطوط شركات الحديدية بفرنسا لا يقل عن عشره أمثال خطوط حكومتنا .

لهــــذا

تقترح اللجنة على المجلس الموافقة على مشروع القانون المدون فى صدر هذا التقرير .

عن رئيس اللجنة

احمد ماهر

مذكرة

مرافقة لمشروع قانون خاص بالغاء القانون نمرة ١٤ الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٤

مجلس النواب جلسة أول يوليه سنة ١٩٢٤

مقـدمة : حرية ابداء الرأى حق طبعى للناس ويدخل تحت حرية ابداء الرأى حرية الاجتماع وحرية الصحافة إذ هما وسيلتان ناجعتان لنشر الرأى وتمحيصه من طريق الجدل فيه حتى يصل الناس إلى أسدّ الآراء وأنفعها .

هذه الحرية كانت ولا تزال عاملا كبيراً فى تقدم الأمم من الوجهة السياسية والعلمية والاجتماعية غير أن بعض الحكومات المستبدة تباعدت عن الأمة واعتبرت أن لها كيانا ووجودا خاصين منفصلين عن الشعب ووجهت عنايتها وهمها إلى حفظ هذا الكيان والدفاع عن هذا الوجود بقطع النظر عما ينجم عن ذلك من الضرر البليغ بالأمة . ولما كانت حرية إبداء الرأى هى فى الواقع فى مصلحة الشعب دون الحكومة المستبدة عمدت الحكومات المستبدة إلى حرمان الأمم من هذه الحرية فوضعت لها قيوداً وأغلالا أهمها قوانين الاجتماعات وقوانين المطبوعات وقوانين التجمهر وقوانين الاتفاقات الجنائية وغيرها متذرعة فى ذلك بالدفاع عن النظام العام وهى فى الواقع تهدمه من أساسه ولا تدافع إلا عن نفسها وعن بقائها .

غضبت الأمم من سلب حقوقها وثارت فى وجه الحكومات الغاصبة ثم استردت حريتها وكان فى الغالب من أول نتائج الثورات تقرير حرية إبداء الرأى وإزالة كل ما وضع فى سبيلها من العقبات كقوانين الاجتماعات والصحافة والتجمهر وغيرها وذلك يدل على عظم تقدير الأمم لحريتها فى ابداء رأيها . مرّ هذا الدور على فرنسا فقامت فيهـا الثورات إلى أن تقررت الحرية فى القرار الصادر من الجمعية التأسيسية سنة ٧٨٩ «L'assemblée Conatituante» القاضى باعلان حقوق الانسان « Déclaration des droits de l'homme. »

ومن أهم المبادىء التى تقررت فيه حرية ابداء الرأى ومايتبعها من حرية الاجتماعات والمظاهرات.

كما مر بالانجليز فثاروا ثورتهم إلى أن تقررت حريتهم بواسطة وثيقة معروفة بالميثاق الأكبر « Magna Charta » ثم تدعمت هذه الحرية وأيدتها أحكام المحاكم لدرجة أن صارت حرية الاجتماع فى انجلترا مطلقة من كل قيد . نعم أن حق الأفراد فى أن يجتمعوا فى محل خاص أو عام لم يكتسب من قانون خاص ولكنه مكتسب من القانون العام المقرر لحق كل فرد من الأفراد فى أن يذهب أينما يريد وأن يقول لغيره ما يريد ما دام فى الدائرة التى رسمها القانون العام . ولما كان هذا الحق مقررا لكل فرد فليس هناك ما يمنع من أن يستعمله عدد من الافراد مهما كبر فى وقت واحد أى أن حرية الاجتماع فى مكان خاص أو عام حق من حقوق الشعب المقررة بالقانون العام — وأن علماء القانون الدستورى فى بلاد الانجليز — ليفخرون بأن هذه الحرية مقررة عندهم كحق طبعى بدهى من غير منّ على الشعب بواسطة تقريرها فى قانون خاص كالدستور ومن هؤلاء العلامة (ديسى) إذ يقول فى مؤلفه « قانون الدستور » ما ترجمته « ان حرية الاجتماع بأكمل معانيها مقرره عندنا من غير نص خاص بها بينما نراها عند سوانا منحت للشعب فى شكل هبة أو امتياز وهى لا تخلو من بعض قيود دقيقة » .

مر هذا الدور على ألمانيا أيضا ورغما من أن الاجتماعات كان لها قانون مخفف لا يكاد يشعر الانسان بوطأته على حرية الاجتماعات وضع فى ١٩ أغسطس سنة ١٩٠٨ فانه عند ما ثار الالمان أخيرا فى سنة ١٩١٨ قرروا الغاء هذا القانون (راجع كتاب رينيه برونيه فى الدستور الألمانى الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ صفحة ٢٤٤) إذ ورد فيها ما ترجمته « أما فيما يتعلق بحق الاجتماع فان المادة ١٢٣ من الدستور الألمانى الحديث لا تختلف فى أساسها عن القواعد الموضوعة سابقا وهى : (الألمان جميعا لهم حرية الاجتماع بهدوء وسكينة غير حاملين سلاحا وذلك بدون حاجة إلى اخطار سابق ولا تصريح خاص) . أما التزام المجتمعين باخطار السلطات المختصة قبل الاجتماع فقد ألغى . ومن جهة أخرى بينما أن قانون سنة ١٩٠٨ يتطلب تصريحا سابقا على الاجتماع العام والمظاهرة العامة بمدة لا تقل عن ٢٤ ساعة فان الدستور الألمانى الحديث قرر كمبدأ أن هذه الاجتماعات والمظاهرات انما هى حرة وطليقة من كل قيد ولا تحتاج إلى أى تصريح أى أن الدستور ألغى قانون سنة ١٩٠٨ » .

قانون الاجتماعات فى مصر

ومر هـذا الدور على مصر أيضا. لقد كانت حملة حكومتها على حرية ابداء الرأى أنكر منها فى أى بلد آخر وذلك لأن الحكومة المصرية لم تكن استبدادية فقط بل كانت فى الوقت نفسه مسيرة بيد أجنبية تعمل على هدم حقوق الامة والتضييق على حريتها فوضعت قوانين الاجتماعات والمطبوعات والتجمهر والاتفاقات الجنائية وغير ذلك متذرعة بالدفاع عن النظام والامن العام وهى فى الواقع لم توضع إلا لتنظيم الاستبداد بالأمة والتنكيل بها واليكم بيان النصوص الجائرة الواردة فى قانون الاجتماع لتتبينوا أن الغرض منها إنما هو القضاء على حرية الأمة واخفات صوتها ومنعها عن إبداء رأيها والتعبير عن رغباتها .

(المادة الأولى) مصدرة بعبـارة خلابة تشعر بأن الشارع من أكبر أنصـار الحرية وهى « الاجتماعات العامة حرة » ولـكنه ما لبث أن قضى على هذه الحرية قضاء مبرما بقوله « على الوجه المقرر فى هذا القانون » وقد وضع فيه من القيود ما جعل حرية الاجتماعات العامة أثرا بعد عين ومن هذه القيود ما يأتى :

أولا — (المادة الثانية) اشترطت على المجتمعين اخطار السلطات المختصة قبل عمل الاجتماع بثلاثة أيام على الأقل وتنقص هذه المـادة إلى ٢٤ سـاعه إذا كان الاجتماع انتخابيا ولا يغيب عن الأذهان أن هذا القيد لا يوجد فى أى أمة من الامم الراقية وفوق ذلك فان الشارع فضلا عن أنه ألزم المجتمعين بالاخطار فانه لم يلزم السلطات بالتصريح فى الميعاد والمشاهدات دلت على أن السلطات كانت تؤخر التصريح محتجة بعمل التحريات حتى يضيع على المجتمعين قصدهم والغرض من اجتماعهم .

ثانيا — (الماده الثالثة) حشيت قيودا ومن أغربها وجوب بيان موضوع الاجتماع وهذه عبارة مبهمة خصوصا أن الشارع لا يقصد منها الغرض من الاجتماع لأنه ذكر الغرض من الاجتماع منفصلا عن الموضوع وقائما بذاته كما هو ظاهر من نص المادة الثالثة من القانون . هذه القيود تجعل للادارة سلطة مطلقة فى جواز التصريح أو عدمه لأن القيود وضعت بكثرة و بعبارات غامضة يمكن التوسع فيها إلى حد منع أى اجتماع وقد دلت الحوادث على صحة هذا . ولا يقل غرابة عن القيد السابق اشتراطه أن يمضى الاخطار من خمسـة أو اثنين على الأقل من المعروفين بحسن السمعة

وهذه العبارة يمكن أن تسع حدودها كل انسان كما يمكن أن تضيق لدرجة أنها لا تشمل الأمن ترضى عنهم الحكومة وقد دلت الحوادث أيضا على أن الحكومة المصرية فى عهدها الاستبدادى ما كانت تمنح لقب حسن السمعة إلا لأنصارها وأعوانهـا الذين كانوا فى الواقع يد الغاصب التى تعمل على القضاء على حرية الشعب .

ثالثا — (المادة الرابعة) يظهر أن الحكومة السابقة لم تكتف بتلك الأغلال والقيود التى وضعتها فى المادة الثالثة فأرادت أن تجهز على حرية الاجتماع بأن وضعت المادة الرابعة التى أعطت للادارة حق منع الاجتماع متى اقتضت ارادتها ذلك .

ومما يستلفت النظر فى هذه المادة ما يأتى قوله :

(١) (المحافظ أو المدير أو سلطة البوليس بالمركز) أى يجوز لشرطى بسيط أن يفض الاجتماع .

(٢) وقوله (رأوا أن من شأنه أن يترتب عليه الخ) وهذا منتهى ما يتصور من السلطة المطلقة أى أن منع الاجتماع راجع إلى محض تقدير الادارة .

(٣) ثم قوله (بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له) وهى وحدها عبارة لا يمكن ضبطها ويمكن توسيع تطبيقها إلى أبعد مدى ولكنه مع ذلك أضاف أو بأى سبب خطر غير ذلك .

(٤) منظمو الاجتماع مهددون بمنع الاجتماع إلى ما قبل الاجتماع بست ساعات فقط أى بعد أن يكونوا قد أعدوا كل معداته .

رابعا — (المادة الخامسة) قررت ألا يطول الاجتماع إلى ما بعد الساعة ١١ مساء وفى هذا من المضايقة ما فيه .

خامسا — (المادة السابعة) إلزام المجتمعين بأن يكون البوليس بينهم وأن يختار المكان الذى يستقر فيه وفى هذا من الضغط على حرية الاجتماع ما فيه فوق أن المجتمعين يشعرون دائما بضيف ثقيل يتحملون بقـاءه بينهم من غير مقتض وقد أعطى هذا الضيف حق حل الاجتماع ولا ضابط لحكمه إلا مجرد إرادته وتقديره كما ورد ذلك فى المواد التالية .

سادسا — استبدت الحكومة فى مسألة المظاهرات لدرجة أنها اعتبرت أن تشييع الجنازات داخل فى قانون المظاهرات وذلك طبقا للمادة ٩ أما المادة ١٠ فأعطت البوليس السلطة والحرية

المطلقة فى تفريق كل احتشاد أو تجمهر حتى ولو كان مصرحا به وهو سلطان نفسه فى تقرير هذا التفريق .

سابعا — العقوبات المقررة فى المادة ١١ لمخالفة هذه القوانين قاسية جدا إذ فيها الحكم لستة شهور و بغرامة ١٠٠ جنيه أو إحدى هاتين العقوبتين مع أن البلاد التى بها شىء من هذه القوانين تعتبر عدم الاخطار مخالفة بسيطة لا تزيد القوانين فيها على ١٠٠ جنيه .

فلما نهضت الأمة نهضتها الأخيرة وجاء الدستور مقررا فى المادة ٢٣ أن الأمة هى مصدر جميع السلطات وأن الحكومة هى من الأمة . كان حقا على نواب الأمة أن يقرروا الغاء قانون الاجتماع وهو القانون ١٤ الصادر بتاريخ ٣٠ مايوسنة ١٩٢٣ وذلك تنفيذا للمادتين ١٤ و ٢٠ من الدستور . نعم جاء فى الفقرتين الأخيرتين من المادتين المذكورتين ما يشير إلى أن المظاهرات والاجتماعات العامة يجب أن تدخل فى حدود القانون وأن تكون خاضعة لأحكامه وهذه العبارة لا تفيد حتما وجوب وضع قانون خاص للاجتماعات والمظاهرات لاسيما والقانون العام كفيل بتحقيق فكرة الشارع فى المحافظة على الأمن والنظام وهذا بيان المواد الوارده فى قانون العقوبات التى يدخل تحتها كل جريمة ترتكب فى اجتماع أو مظاهرة عامة : (٧٧ و ٨٠ و ٨٣ و ٨٨ و ١١٧ و ١١٩ و ١٣٨ و ١٦٧ و ١٩٤ و ٢٢٤ و ٢٦١ و ٢٦٢ و ٢٦٥ و ٢٦٩ و ٢٧٦ و ٣٠٩ و ٣٢٧ و ٣٣٨ و ٣٤٠ و ٣٤٥ والفقرة الثانية من المادة ٣٤٧) .

على أن الدستور لو أراد وجوب وضع قانون خاص بالاجتماعات لجاء نصه مطابقا لنص المادة ١٩ من الدستور البلجيكى وترجمتها « للبلجيكيين حق الاجتماعات فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا فى حدود القوانين التى تنظم استعمال هذا الحق » هذا ولا يمكن أن تكون كلمة القانون الواردة فى الدستور تشمل قانون الاجتماعات لان قانون الدستور صدر فى ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ أى قبل أن يخلق قانون الاجتماعات الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٣ ويقول العلامة دبسى فى هذا الصدد ما ترجمته « للافراد حقهم وحريتهم فى الاجتماع بناء على أن لكل منهم الحق فى أن يذهب أينما يريد وأن يقول ما يشتهى ولكن ليس معنى هذا أن اجتماعهم يستحيل أن يخرج عن دائرة القانون — لان الاجتماع قد يكون لارتكاب جريمة أو للاخلال بالامن العام وفى هذه الحالة يصبح الاجتماع غيرمباح لانه خرج عن دائرة حقهم فى أن يذهبوا أينما يريدون وأن يقولوا ويعملوا ما يشاءون » إلى أن قال « أما الاجتماع غير المخالف للقانون العام فى شىء فلا يصبح مخالفا له

لمجرد أنه قد يؤدى إلى الاخلال بالأمن من طريق تحريض غير المجتمعين على المعارضة والتدخل بالقوة مخالفين القانون » خذ لذلك مثلا حزب له فكرة خاصة عول على عقد اجتماع لبث تلك الفكرة والحزب المعارض عول على تشتيت الاجتماع بالقوة فدعى الناس الذين يخشون على الأمن البوليس إلى فض الاجتماع . هذه الدعوة ربما يظهر لأول وهلة أنها فى محلها إلا أن التفكير قليلا يحتم على البوليس ألا يجيب هذه الدعوة وهذا التفكير القليل لا يكلفه أكثر من أن يقول لنفسه زيد له حق فى أن يسير فى الطريق ولا يحرمه من هذا الحق كون عمرو سيضر به أن سار فيه . حقيقة سير زيد لم يسبب ذلك الاخلال إلا بقدر ما يسببه من يحمل سلسلة وساعة و ينشلهما نشال إذ كلاهما مجنى عليه لم يتسبب فى الاخلال بالامن إلى أن قال (حينئذ تكون القاعدة المقررة هى أن الاجتماع فى حدود القانون لا يصبح غير مشروع و بذا يجوز منعه لمجرد جوازواحتمال الاخلال بالأمن بواسطة من يحاولون العبث بالامن بمنعه من غير المجتمعين » ثم ذكر الكاتب لهذه القاعدة استثناءين أى حالتين يجوز فيهما فض الاجتماع وهما أولا : « إذا صدر من المجتمعين أثناء الاجتماع مخالفة للقانون من شأنها إثارة غيرهم وتحريضهم على الاخلال بالأمن بواسطة استعمال القوة ضد المجتمعين . ثانيا : حالة عدم كفاية قوة البوليس لمنع المعتدين على المجتمعين : وفى هذه الحالة يفض الاجتماع للضرورة القصوى ومن هذا يتضح أن لحرية الاجتماع حق طبعى للأفراد مادام فى دائرة القانون العام .

بنـــــاء عليه :

تقترح اللجنة على المجلس الموافقة على مشروع القانون المقدم من اللجنة القاضى بالغاء القانون نمره ١٤ الصادر بتاريخ ٣٠ مايو سنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات والمظاهرات العامة وذلك للأسباب المقدمة وخلاصتها .

(١) الامم المتقدمة فى المدنية والحرية كألمانيا وانجلترا وغيرهما ليس عندها قوانين خاصة بالاجتماعات والمظاهرات وحتى الأمم التى بها قانون اجتماعات كفرنسا وغيرها فان جميع نصوص القانون فى الواقع هى امتيازات للمجتمعين ولمصلحة المنظمين وليس للبوليس أو الاداره أى دخل مطلقا الا اذا طلب المجتمعون ذلك

(٢) القانون العام كفيل بالمحافظة على النظام والأمن العام فى الاجتماعات والمظاهرات العامة كما سبق بيانه ؟ إمضاءات : عبداللطيف الخناوي أحمد فهمي ابراهيم شفيق منصور

مجلس النواب جلسة ١٢ ابريل سنة ١٩٢٦

تقرير لجنة الشؤون الدستورية

عن المرسوم بقانون الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بشأن الانتخابات

المقرر — اجتمعت لجنة الشؤون الدستورية مرات عديدة للنظر فيما عرض عليها من القوانين أو ما اصطلح على تسميته بقوانين أو مراسيم بقوانين ، و إذا كانت اللجنة لم تنته بعد من أبحاثها فما ذلك إلا لأن هذه المباحث شاقة ودقيقة معا . والواقع أن المسألة فى الدرجة الأولى من الأهمية كما قرر المجلس ذلك بحق حتى لقد عهد إلى لجنة خاصة فى بحث دستورية هذه المراسيم بقوانين التى أصدرتها الوزارة السابقة وتحديد مدى بطلانها إذا رأت أنها باطلة .

ولقد كان غرض المجلس من ذلك (كما فهمته اللجنة) هو محو كل أثر اعتداء على الدستور حتى لا يكون هذا الاعتداء سابقة سيئة وحتى لا تنبنى تقاليدنا الدستورية على هذه السوابق الزائفة ولهذا قد اهتمت اللجنة اهتماما كبيراً بأبحاثها ، ولو كانت مهمتها قاصرة على مجرد الهدم لسهل الأمر كثيرا لأن زيور باشا لم يفعل إلا أن هدم الدستور وما كان علينا إلا أن نهدم ماعمله زيور باشا ولكننا رأينا أن كل هدم وان كان قانونيا لا ينتج إلا أنقاضا وليست مهمتنا أن نضيف أنقاضا إلى أنقاض بل بالعكس مهمتنا أن نبنى ما هدم غيرنا والبنيان يحتاج إلى روية واتقان .

لهذا رأينا أن ندرس كل قانون لا فى شكله الدستورى فقط بل فى موضوعه أيضا لنعرف هل ترتبت عليه نتائج يجب احترامها أو تقديرها على الأقل فاذا كانت هناك نتائج تستحق التقدير عملنا على احترامها بالطريقة الدستورية القويمة مراعين فى ذلك الأشكال والأوضاع القانونية .

غير أن هناك قوانين لم تنتج أثراً ما ولم يترتب عليها نتائج فعلية ومن ضمن هذه القوانين قانون الانتخاب المعروض على حضراتكم اليوم ، ولقد رأينا عرضه على حضراتكم لأنه (أولا) لم ينتج نتائج فعلية وليس علينا إلا مجرد البحث فى دستوريته و (ثانيا) لأنه متعلق بانتخاب البرلمان وقد رأينا أن الحاجة ماسة إلى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ الذين خلت مراكزهم و (ثالثا) لأن الحكومة عرضت على البرلمان مشروع قانون ترى اللجنة أن لا لزوم له ولا توافق

على اصداره لان اصداره اعتراف ضمنى بدستورية قانون الانتخاب الزيورى وهو ما لا نسلم به ويظهر أن الحكومة لا تسلم به معنا فالخلاف بيننا وبين الحكومة هو خلاف شكلى .

لذلك رأينا تفاديا لهذا الخلاف أن نعرض على حضراتكم قانون ٨ ديسمبر الذى أصدرته الوزارة الزيورية ونقترح رفضه لأننا إذا ألغيناه بقانون من عندنا فاننا نكون قد اعترفنا ضمنا بأن قانون زيور باشا كانت له قوة القانون ونحن نريد أن نسجل أن قانون ٨ ديسمبر باطل بطلانا أصليا .

أشار قانون الانتخاب الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ فى ديباجته إلى ثلاثة قوانين أخري (الأول) هو قانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون البرلمانى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وإلى القوانين الآتية الصادرة بعد حل البرلمان وهى : قانون ٢٤ ديسمبر لسنة ١٩٢٤ وقانون ٥ يناير سنة ١٩٢٥ وقانون٤مارس سنة١٩٢٥ الذى ألغى فى مادته الأخيرة كل ما كان مخالفا لهذا القانون من نصوص القوانين السابقة . والواقع أن زيور باشا قصد أن يجعل من قانونه قانونا جامعا مانعا ، وإن كانت له مزية ما فهى أنه ألغى القوانين التى أصدرها هو من قبل ، فكفانا مؤونة بحثها ، غير أن هذه القوانين السابقة ستعرض على حضراتكم مع جميع القوانين الأخرى وقد امتنعنا من عرضها عليكم الآن لأنها أنتجت أثرا وترتب عليها نتائج يجب تقديرها :

(١) قانون ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ نص على وجوب الانتخاب بواسطة المندوبين الناخبين فضلا عن تجديد انتخاب هؤلاء المندوبين وجاء فى ديباجته ما يأتى : « نظرا لأن جداول الانتخاب الجديدة المشار اليها فى القانون البرلمانى رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ لم تحضر بالطريقة القانونية وأن تقسيم دوائر الانتخاب الذى يستوجبه نظام الانتخاب الجديد لم يتم إلا بعضه . . . الخ » أعنى أن هذا القانون صدر بناء على عذر وهو عدم اتمام الجداول ، وأن الجداول لم يتم تنظيمها ، فلا حاجة إذن لعرض هذا القانون الآن على حضراتكم لأن الجداول والدوائر قد تم تنظيمها وحصل الانتخاب فعلا بمقتضاها أما ما ترتب عليه من الأثر فتقديره سيكون عند عرض القانون بالذات .

(٢) قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ خاص بالنشرات الانتخابية وطريقة طبعها وتوزيعها ومعاقبة من يخالف أحكامه وهذا القانون مشتمل على مادتين أدخلتا بالحرف الواحد فيما بعد على قانون ٨ ديسمبر المعروض على حضراتكم والمادتان اللتان أشير اليهما هما ٦١ و٨٠ وبما أن القانون المذكور قد ألغي برمته فهاتان المادتان تدخلان فيه طبعا فلا عقوبة إذن على مثل هذه النشرات

ولا يراعى فيها الا مانص عليه قانون البرلمان أما النتائج التى أنتجها قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ فستكون محل تقدير اللجنة التى سنعرضها عليكم عند نظر القانون بالذات .

(٣) قانون ٤ مارس سنة ١٩٢٥ هو قانون مؤقت ونتائجه ستقدر عند ما تعرض على المجلس فيما بعد وهذا القانون فى الواقع ملغى لأنه داخل فى نص قانون ٨ ديسمبر الذى ألغاه زيور باشا نفسه بالنسبة لانتخاب مجلس النواب والمطلوب الغاؤه اليوم بالنسبة لمجلس الشيوخ أيضا .

النتيجة : هذه القوانين ذات أثر وقتى وسيقدر هذا الأثر عند عرضها على المجلس بالذات ولكن نصوصها قد ألغيت فعلا ولم يعمل بها منذ قانون ٢٢ فبراير سنة ١٩٢٦ الذى نص على « أن الانتخابات المقبلة لمجلس النواب تجرى طبقا لأحكام قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ » .

وهى أيضا (من باب أولى) ملغاة إذا أعلنتم حضراتكم بطلان قانون ٨ ديسمبر الذى اشتمل على كل هذه القوانين السابقة فالغاؤه إلغاء للجميع .

حق التشريع نصت المادتان ٢٤ و ٢٥ من الدستور على « أن السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان » . وألا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك — وهذان النصان خاصان كما هو ظاهر بشكل الحكومة النيابى وينطبق عليهما نص المادة ١٥٦ من الدستور التى نصت على « أن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها ، سواء بواسطة الملك أو أى المجلسين » فلم يكن إذن لوزارة زيور أو أية وزارة أخرى أن تغتصب سلطة التشريع فتحل محل البرلمان لأن فى ذلك مساسا بشكل الحكومة النيابية الذى لا يمكن لأية سلطة فى مصر الاقدام عليه .

ثم أن زيور باشا باغتصابه سلطة التشريع خالف نصا آخر من نصوص الدستور وهى المادة ١٥٥ التى تقول : « لايجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام الدستور الا أن يكون ذلك وقتيا فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين بالقانون — وعلى أية حال لايجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توافرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » وقد عطل زيور باشا البرلمان مدة سنة ونصف سنة ولم يكن هناك حرب أو أحكام عرفية .

ولكن الوزارة ارتكنت فى مخالفاتها للدستور على المادة ٤١ مع أن هذه المادة صريحة فى كل سطر من سطورها واليكم نصها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غيرعادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

إذن يجب توافر الشروط الآتية فى كل مرسوم بقانون تصدره التنفيذية طبقا للمادة ٤١ :

(١) يجب أن يصدر المرسوم فيما بين أدوار انعقاد البرلمان .

(٢) يجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى فى الحال . وكلمة فى الحال سقطت من النص العربى ووردت فى النص الفرنسى للمادة "Immédiatement"

(٣) يجب أن يكون المرسوم الصادر من التدابير التى لاتحتمل التأخير .

(٤) ألا يكن المرسوم مخالفا للدستور .

فالشرطان الأولان خاصان بالشكل الدستورى للقانون والشرطان الأخيران خاصان بموضوعه ولقد اجتمعت فى قانون الانتخاب الزيورى جميع العيوب فهو باطل شكلا وموضوعا ولم يتوافر فيه أى شرط من شروط المادة ٤١ كما سترون حضراتكم :

أولا — لم يصدر القانون المذكور فيما بين أدوار انعقاد البرلمان بل صدر فى وقت كان البرلمان فيه منحلا .

ثانيا — لم يدع البرلمان إلى اجتماع غير عادى حالا ولا يمكن تفسير عبارة أدوار الانعقاد على الفترة بين الحل والانعقاد لأن كلمة حل تنفى طبعا فكرة الانعقاد إذ تنتهى أدوار انعقاد المجلس بحله. وهذا ظاهر أيضا مما جاء فى المادة من وجوب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى لأن للبرلمان أدواراً عادية وهى الأدوار السنوية وغير عادية وهى الأدوار التى يدعى فيها فى غير مواعيده . ومما يدل دلالة أكيدة على أن المقصود بأدوار انعقاد البرلمان أن المجلس يكون منعقداً لامنحلا ماجاء فى الماده ١٢٣ من الدستور وهذا نصها :

« اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية » .

وهذا صريح فى أن المجلس يبقى قائما فى خلال أدوار انعقاده العادية وغير العادية وأن عبارة خلال أدوار الانعقاد لا يمكن أن تنطبق على المجلس المنحل . ولا يمكن تطبيق المادة ٤١ على حالته .

الحل بطريق القياس للسببين الآتيين :

أولا — لأن المادة ٤١ نص استثنائى ولا نظير له فى أى دستور معروف اللهم إلا دستور تركيا القديم ولا قياس فى استثناء .

ثانيا — لان ذلك يتعارض مع الحكمة المقصوده من المادة ٤١ نفسها ولسنا نستنتج هذه الحكمة استنتاجا بل هى ظاهرة صراحة من نص المذكرة التفسيرية فقد لاحظت اللجنة التشريعية ما يأتى :

« أن الحاجة الماسة إلى اتخاذ تدابير مستعجلة بمراسيم لها قوة القانون قد تنشأ حينما يكون البرلمان منعقدا كما قد تنشأ بين أدوار انعقاده وتلك الحاجة على أشدها فى مسائل الضرائب والتدابير المتعلقة بالصحة العامة والكوارث العامة ولا محل للخوف من استعمال السلطة التنفيذية الحق المخول لها فى هذا الشأن حينما يكون البرلمان منعقدا فان المرسوم يجب عرضه عليه فى أول اجتماع له وهذا الاجتماع يكون عادة بعد تاريخ صدور المرسوم بيوم أو يومين و إذا لم يكن البرلمان منعقدا وجبت دعوته فى الحال إلى الاجتماع بصفة غير عادية » .

فاذا حل البرلمان وجب انتظار سبعين يوما إلى انعقاد البرلمان الآخر فلا يمكن طبعا دعوته فى الحال ، وهنا محل للخوف من سوء استعمال السلطة التنفيذية الحق المخول لها . واذا فرضنا جدلا أى لمجرد الفرض — مع أن مثل هذا الفرض لا تحتمله نصوص الدستور — أن المادة ٤١ يمكن تطبيقها من طريق القياس على حالة الحل ، ففترة الحل لا يمكن أن تزيد على سبعين يوما طبقا لنص المادة ٨٩ و يجب صدور المرسوم بالقانون خلال هذه المدة ولكن قانون الانتخاب المعروض على حضراتكم صدر بعد مرور ما يزيد على ستة شهور من تاريخ الحل ، فعلى أى الفروض ومهما قلبنا وجوه الامر نجد أن القانون باطلا بطلانا أصليا وصدوره من سلطة غير مختصة

هذا من وجهة الشكل الدستورى .

أما من جهة الموضوع فقانون الانتخاب باطل أيضا فى ذاته طبقا للمادة ٤١ لأنه لم يتوافر فيه الشرطان الأخيران من المادة المذكورة وهما :

أولا — يجب أن يكون القانون من التدابير التى لا تحتمل التأخير وقد نصت المذكرة التفسيرية على أمثلة لهذه التدابير وهى التدابير المتعلقة بالصحة العامة والكوارث العامة والضرائب . وليس هذا القانون من هذا النوع خصوصا مع وجود قانون آخر واف بالمرام ؛

ثانيا — يجب أن تكون نصوص القانون غير مخالفة لنصوص الدستور والقانون المذكور مخالف لمبدأ الاقتراع العام المنصوص عليه فى المادة ٨٢ ومناف أيضا للمادة الثانية من الدستور التى تنص على أن المصريين متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية .

ولقد نصت المادة ٤١ على أن القوانين بالمراسيم الصادرة فى ما بين أدوار انعقاد البرلمان يجب ألا تكون مخالفة للدستور وأن تعرض على البرلمان فى أول اجتماع غير عادى وإذا لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون ، ومعنى ذلك أن البرلمان له ألا يقر أى قانون صدر بين أدوار انعقاده حتى ولو كان مطابقا للدستور فمن باب أولى ألا يقره إذا كان مخالفا للدستور كل المخالفة ، ومن باب أولى أيضا إذا كان القانون مخالفا للدستور ولم يصدر بين أدوار انعقاد البرلمان فللبرلمان أن يرفضه ، والفرق بين هذه الحالة وحالة ما اذا كان القانون مطابقا للدستور أن القانون المخالف للدستور يصدر باطلا . ورفض البرلمان له انما هو اعلان لبطلانه ، أما اذا كان القانون متفقا مع الدستور فانه لا يعتبر باطلا الا من وقت رفض البرلمان له . فالمطلوب من حضراتكم اذن هو عدم اقرار هذا القانون لأنه صدر باطلا أى أنه باطل بطلانا أصليا .

مصطفى النحاس باشا — أريد أن أصحح نقطه وردت فى كلام حضرة المقرر فهو يقول أن ابطال قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ يترتب عليه ابطال جميع ماسبقه من القوانين التى وضع بدلا منها ، وليس الأمر كذلك لأننا عند ما نقرر أن هذا القانون باطلا بطلانا أصليا لا يمكن بأية حال من الأحوال أن يكون له أثر فى القوانين السابقة له لأن وجهة نظرنا لهذا القانون هى فى الحقيقة أنه لم يوجد أصلا ، وهذا معنى بطلانه بطلانا أصليا ، فمثلا ، القانون الذى ورد ذكره فى كلام حضرة المقرر « قانون ٥ ينساير وحقيقته ٦ يناير سنة ١٩٢٥ » لا يمكن أن يلغى بقانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ لمجرد أن هذا القانون الأخير قد حوى فى المادة ٦١ منه على ماجاء فى قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ .

والواجب علينا الآن ألا نكتفى برفض هذا القانون فقط ، ولكن يجب أن يكون ما نقرره أن هذا القانون باطل بطلانا أصليا ينسحب الى بدء وجوده للاسباب الذى شرحها حضرة المقرر

شرحا وافيا . أما قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٤ فقد كان قانونا مؤقتا بالنسبة لعدم اتمام تحضير الجداول ولذا لا حاجة لعرضه الآن .

ولا يمكن فيما يتعلق بمرسوم ٦ يناير سنة ١٩٢٥ الخاص بالنشرات الانتخابية أن يعتبر ملغى لانه عدل مادة فى قانون الانتخاب . وعلى كل حال فالمطلوب الآن النظر فى الغاء قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ الذى عدل قانون البرلمان .

وليم مكرم عبيد افندى — أخالف سعادة النحاس باشا كل المخالفة فيما يتعلق بأن قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ الخاص بالنشرات الانتخابية باق لاننا حين نلغى قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ الذى نص على الغاء القوانين السابقة له (معارضة) فكأننا ألغينا القانون الصادر فى ٦ يناير سنة ١٩٢٥ الذى هو بطبيعة الحال سابق له على أن قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ قد نص فى الماده ٦١ على ما يأتى : « ابتداء من يوم نشر المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين فى الجريدة الرسمية والى نهاية عملية الانتخاب فكل نشرة أو وسيلة من وسائل العلنية المنصوص عليها فى المادة ١٥٠ من قانون العقوبات الأهلى ترمى إلى ترويج الانتخاب يجب أن تشتمل اسم محررها واسم الطابع والناشر » . واذا ظهرت النشرات أو وسائل العلنية المشار اليها تحت اسم لجان أو هيئات أيا كانت تمثل أحزابا او جمعيات او غير ذلك من الجماعات فيجب ان تشتمل على اسماء اعضاء تلك اللجان او الهيئات فضلا عن اسم الطابع والناشر .

وتطبق أحكام هذه المادة أيضا فى حالة النشر فى الصحف أو غيرها من الرسائل الدورية .

وهذا هو مضمون قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ ولست أريد القول أن هذا القانون يصير ملغى بالغاء قانون ٨ ديسمبر سنة ٩٢٥ بالنسبة لنتائجه السابقة بل أريد أن يكون ملغى بالنسبة لنتائجه اللاحقة أعنى اذا كان قد حوكم أناس بموجب هـذا القانون فلا شأن لنا بهم وإنما المهم الآن ألا يكون له أثر فى المستقبل .

مصطفى النحاس باشا — الحقيقة أن هذا البحث خارج عن الموضوع المعروض على المجلس لأننا انما نبحث الآن فى قانون ٨ ديسمبر سنة ٩٢٥ دون سواه فيجب علينا أن نقصر بحثنا على بطلان هذا القانون بطلانا أصليا من عدمه وهذا الذى من أجله انتدبت لجنة الشئون الدستورية حضرة الأستاذ ليقرره أمام المجلس ولذا فانى أردت لفت نظر المجلس إلى أن الغاء هذا القانون لا يستوجب بأى وجه الغاء القوانين الصادرة قبله ولو أشار نفس هذا القانون إلى ذلك .

أما قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ الذى عدل مادة فى قانون الانتخاب فهذا شيء آخر ستنظره لجنة الشئون الدستورية ويعرض على حضراتكم رأيها فيه فيما بعد وأنا أخالف حضرة الأستاذ المقرر من أن ادماج هذا القانون فى قانون ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ يجعله باطلا لأننا متى قررنا أن هذا القانون الأخير باطل بطلانا أصليا أى كأنه لم يكن فلا معنى للقول أنه يلغى قانون ٦ يناير سنة ١٩٢٥ أو أى قانون آخر غيره .

محمد فكرى أباظه افندى — أريد أن أسأل حضرة المقرر عن الاسباب التى بنت عليها اللجنة تقريرها لاننا بموافقتنا على التقرير كأننا وافقنا على الاسباب ضمناً وانى أرا كما مختلفين مع أنكما فى لجنة واحدة .

وليم مكرم عبيد افندى — لسنا مختلفين ، وانما .

احمد حافظ عوض بك — هذه مناقشة أفلاطونية لا فائدة فيها سوى اضاعة الوقت عبثا .

الرئيس — وصلنا الآن اقتراح من حضرات : محمد صبرى أبو علم افندى . محمد يوسف بك اسماعيل حمزه افندى . احمد حمدى سيف النصر بك . هذا نصه :

« يعلن المجلس أن المرسوم بقانون الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بشأن الانتخابات صدر باطلا بطلانا أصليا » .

عبد السلام فهمى جمعه بك — أرى ألا يؤخذ الرأى على اقتراح لمقترح بل يجب أن يؤخذ على تقرير اللجنة .

المقرر — هذا الاقتراح يماثل رأى اللجنة تماما .

عبد السلام فهمى جمعه بك — يجب أن يتقدم المقرر باقتراح اللجنة وعلى ذلك أرى أن يكون هذا الاقتراح صادرا من اللجنة .

الرئيس — يؤخذ الرأى على هذا الاقتراح باعتبار أنه صادر من اللجنة ،

فوافق المجلس عليه بالإجماع .

بحث فى عدم جواز نظر البرلمان للقوانين التى انتهى العمل بها

مقدم لمجلس الشيوخ من معالى محمد شفيق باشا العضو بالمجلس

جلسة ١٣ يوليه سنة ١٩٢٦

مصدر الآراء :

(١) انى مستمد كثيرا مما سأقوله مما سمعته فى الجلسة الماضية من حضرة صاحب الدولة الرئيس وحضرات الزملاء الذين تكلموا فى الموضوع وحضرتى حبيب المصرى بك السكرتير العام للمجلس ومحمود شوكت بك مدير الادارة التشريعية خارجا عن الجلسة .

وما سأقوله مؤسس على المواد ٢٧ و ١٦٣ و ١٦٤ و ١٦٧ و ١٦٩ من الدستور .

التقسيم :

(٢) تقسيم القوانين من حيث أدوارها (كالوارد بالدستور) إلى ثلاث طوائف :

الطائفة الأولى — التى صدرت قبل اعلان الدستور .

الطائفة الثانية — التى صدرت بعد اعلان الدستور وقبل انعقاد البرلمان .

الطائفة الثالثة — التى صدرت بعد انعقاد البرلمان

الطائفة الأولى (المادتان ١٦٧ و ١٦٩) :

(٣) فالطائفة الاولى — قالت عنها المادة ١٦٧ من الدستور ما يأتى : كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الاحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للاصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على ألا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة ٢٧ بشأن عدم سريان القوانين على الماضى .

(٤) واشترط لبقاء هذه القوانين نافذة ما جاء بالمادة ١٦٩ من الدستور التى نصت على أن القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى

الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

لا شىء على الماضى :

(٥) ظاهر من لفظ ومعنى هاتين المادتين أن الغرض منهما هو المحافظة على العمل بالقوانين المتبعة وقت اعلان الدستور إلى أن ينظرها البرلمان وليس فيهما أدنى اشارة إلى ما قد يكون ألغى منها سواء بانقضاء المدة المحددة للعمل بهـا أو لصدور قوانين أخرى بالغائها لأن غرض الدستور ألا تسقط الأمة المصرية فى الفوضى فيما لو ألغيت تلك القوانين القديمة قبل الاستعاضة عنها بغيرها أو تعديلها .

المادة ٢٧ :

أما القوانين غير المعمول بها فانتهى أمرها وليس على الدستور أن يفكر فيهـا ولذلك فقد أغفلها اغفالا تاما . هذا من جهة ، ومن جهة أخرى فقد نصت المادة ٢٧ من الدستور على ألا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليهـا أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص .

صراحة المادة ١٦٧ :

وهذه المـادة صريحة فى أن للسلطة التشريعية أى للبرلمان أن يجعل القوانين التى يضعها سارية على الماضى ولـكن المادة ١٦٧ من الدستور صريحة أيضا فى أن مثل هـذا الحق لم يخول للبرلمان بالنسبة للقوانين التى صدرت قبل الدستور حيث جاء فى هذه المادة أن نفاذ تلك القوانين يكون بدون الاخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على ألا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة ٢٧ بشأن عدم سريان القوانين على الماضى .

البرلمان ممنوع :

فالبرلمان ممنوع بحكم المادة ١٦٧ من الدستور من سلطة التشريع على الماضى ، وما مصـادقته على القوانين التى صدرت قبل اعلان الدستور إلا ليعمل بها فى المستقبل ولا تنصب تلك المصادقة على ما وقع قبل التصديق عليها .

أما قبل تصديق البرلمان فالقوانين حائزة لقوتها الدستورية فى المادة ١٦٧ من الدستور .

لماذا تعرض القوانين :

(٦) ولماذا تعرض على البرلمان قوانين ألغيت سواء لصدور قوانين أخرى بالغائها أو لانقضاء المدة المحددة للعمل بها ؟ يقولون ان ذاك العرض هو لأنه كان يجب قبل العمل بتلك القوانين عرضها على الجمعية التشريعية

ولما كانت تلك الجمعية معطلة عند ما صدرت تلك القوانين فللذين أساءتهم أحكامها الرجوع على الحكومة لتعويض ما أصابهم من جراء تطبيقها عليهم لأنها لم تكن مصدقا عليها من الجمعية التشريعية ولا من البرلمان .

عدم وجاهة السبب :

ولهذا الاعتراض وجاهة فى الظاهر ولكن المادة ١٦٧ من الدستور كفيلة بالرد عليه حيث قررت بقاء كل ما قررته القوانين الخ نافذا فلا خوف حينئذ من الرجوع على الحكومة بتعويضات من هذا القبيل خصوصا أن عرض تلك القوانين على البرلمان ما هو إلا للمصادقة عليها أو الغائها أو تعديلها فكيف يصادق البرلمان الآن أو يعدل أو يلغى قانونا انتهى العمل به قبل عرضه عليه . كيف يصادق أو يعدل أو يلغى قانونا غير موجود .

الطائفة الثانية :

(٧) الطائفة الثانية — وهى القوانين التى صدرت بين صدور الدستور وانعقاد البرلمان هذه الطائفة من القوانين تكفلت المادة ١٦٤ بأمرها حيث قالت :

« تتبع فى إدارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور إلى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للمبادىء الأساسية المقررة بهذا الدستور » .

وجاء فى المادة ١٦٣ أنه يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان . وأمام هذا النص الصريح للمادة ١٦٤ لا أدرى لماذا لا تنظر أيضا لجنة الشؤون الدستورية التى شكلت فى مجلس الشيوخ لنظر القوانين التى صدرت فى مدة تعطيل البرلمان فى القوانين التى صدرت فى الفترة بين صدور الدستور وانعقاد البرلمان . ويكون الغرض من بحثها معرفة ما إذا كانت القوانين المذكورة متفقة مع المبادىء الأساسية المقررة فى الدستور أو مخالفة لها .

ومما لا نزاع فيه تشابه الحالتين سواء بسواء .

تاريخ الحد الفاصل بين الطائفتين :

(٨) على أن الذى يؤخذ صراحة من مجموع المادتين ١٦٣ و ١٦٤ هو أن العمل بالدستور يكون من تاريخ انعقاد البرلمان وهو التاريخ الذى يجب أن يجعل حدا فاصلا بين قوانين الطائفة الثانية والثالثة .

ولا صحة للرأى القائل بجعل هذا الحد هو تاريخ تقديم القوانين للبرلمان . ذلك لأن المادة ١٦٩ من الدستور لم تحدد تاريخا ثابتا للعرض بل جعل العرض فى دور الانعقاد الأول :

وما قيل عن القوانين التى ألغيت بانتهاء مدة العمل بها فى الطائفة الأولى يقال هنا سواء بسواء.

(٩) الطائفة الثالثة — وهى القوانين التى صدرت بعد انعقاد البرلمان وهـذه تنقسم إلى قسمين :

القسم الأول — القوانين التى أصدرها البرلمان نفسه .

القسم الثانى — القوانين التى صدرت مدة تعطيل البرلمان وهذه شكلت لها لجان فى كل من مجلسى النواب والشيوخ للنظر فى دستوريتها .

ولا محل هنا للكلام على هذين الاثنين لبعدها عن موضوع بحثنا وهو النظـر أو عدمه فى القوانين التى انتهت مدة العمل بهـا . على أنه لا نزاع فى أن المجلس يختص بالنظر فيما ألغى منها لعدم وجود نص فى الدستور يمنع من ذلك .

بناء على ما ذكر جميعه اقترح على المجلس الموقر أن يقترع على ما يأتى :

يقرر مجلس الشيوخ عدم نظر القوانين التى انتهت مدة العمل بها . إلى يوم انعقاد البرلمـان فى دوره الأول الذى أتى عقب اعلان الدستور وكذلك عدم نظر القوانين التى ألغيت بقوانين أخرى إلى التاريخ المذكور .

محمد شفيق

سعادة محمود شكرى باشا — تناقشت لجنة المالية فى جلستها التى انعقدت صباح اليوم فى مسألة القوانين والمراسيم المعروضة على المجلس والتى انتهى العمل بها ورأت أن تعيل رأيها فى تقريرها الذى وضعته عن هذه القوانين بأن تكون القاعدة ألا تنظر القوانين التى انتهى العمل بها لانتهاء المدة فيها قبل انعقاد البرلمان لدوره الأول فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وهو الدور الذى عرضت فيه تلك القوانين

أما عن القوانين الملغاة فاللجنة مافكرت مطلقا فى نظرها وكل البحث كان دائراً على القوانين التى تحدد أجل للعمل بها وانتهى هذا الأجل قبل ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ موعد انعقاد البرلمان لدوره الأول

حضرة محمود أبو النصر بك — ومارأى اللجنة إذن فيما عرض على البرلمان يوم ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ من القوانين وانتهى أجل العمل بها قبل أن نطرح على بساط البحث؟

سعادة محمود شكرى باشا — رأى اللجنة أن هذه القوانين يجب نظرها .

حضرة محمود أبو النصر بك — ولو انتهى أجل العمل بها فعلا قبل أن تبحث ؟

سعادة محمود شكرى باشا — نعم

حضرة محمود أبو النصر بك — هذا ما أخالف اللجنة فيه . إن تلك القوانين إذا طالت عليها الأيام وهى مقدمة للمجلس حتى انتهى أجل العمل بها قبل أن ينظر فيها . يجب استبعادها وحجتى فى ذلك أن السبب الذى من أجله ترى اللجنة عدم النظر فى القوانين التى انتهى العمل بها قبل عرضها على المجلس قائم بالنسبة للقوانين التى انتهى أجل العمل بها بعدعرضها عليه وقبل بحثها إذ لا فائدة من نظر المجلس فيها على الحالين .

لقد كانت هناك فرصة سانحة للمجلس لو أنه سارع إلى النظر فى هذه القوانين الأخيرة قبل انتهاء العمل بها . أما وقد انتهى العمل بها فقد فاتت هذه الفرصة ولا فائدة من النظر فيها .

وليس مجرد العرض الذى جاء ذكره فى الدستور ملزماً للمجلس بالنظر فى تلك القوانين لأن البرلمان ليس هيئة قضائية يجب أن تنظر فى القضايا بمجرد رفعها اليها . كما أن الدستور ليس كالقوانين التى تطبق أحكامها على الأفراد . وأحكامه لاتفسر بطريق القياس على تلك القوانين . ولذلك فانى أخالف اللجنة فى رأيها الأخير وأطلب استبعاد تلك القوانين التى عرضت وانتهى أجل العمل بها قبل أن يتناولها البحث .

معالى محمد شفيق باشا — إننى أخالف حضرة الزميل فى هذه النظرية لأن المادة ١٦٤ تناولت القوانين التى صدرت من وقت اعلان الدستور إلى حين انعقاد البرلمان فأوجبت أن تجرى هذه القوانين على مايتفق مع المبادىء الأساسية المقررة فى الدستور — فهذه طائفة وسطى من الجهة الزمنية تحدد طائفتين أخريين من القوانين . طائفة سابقة لها وطائفة لاحقة بها .

أما الطائفة السابقة فقد تناولت المادتان ١٦٧ و ١٦٩ النص على وجوب عرضها على البرلمان ضمن الحدود المبينة فيهما وتتلخص هذه الحدود بأن كل ما كان يجب عرضه على الجمعية التشريعية يجب عرضه على البرلمان والا بطل العمل به وأن سلطة البرلمان فى الالغاء والتعديل لا تسرى إلا على المستقبل .

وأما الطائفة اللاحقة فهى القوانين التى صدرت بعد انعقاد البرلمان وهى أشبه فى حكمها بالقوانين السابقة لوجوب عرضها على البرلمان .

والذى يستخلص من هذا أن القوانين التى انتهت مدتها قبل انعقاد البرلمان لا محل لأن ينظر فيها المجلس لأنها أصبحت باطلة .

وأما القوانين التى لم تكن قد انتهت مدتها قبل انعقاد البرلمان فيجب النظر فيها لأنها كانت قائمة وقت الانعقاد والمادة ١٦٩ لم تحدد تاريخا لعرض القوانين بل جعلت العرض فى دور الانعقاد الأول فاذا وقع أن قانونا من هذه القوانين انتهى أجل العمل به بعد انعقاد البرلمان فلا يترتب على ذلك عدم النظر فيه لأنه كان نافذ المفعول وقت الانعقاد .

ومن الحق أن ليس من وراء ذلك فائدة عملية ولكننا أمام دستور يجب ألا نتسامح مرة فى حكم من أحكامه فقد يترتب على هذا نتائج سيئة .

فأرجو أن تقرروا بصفة قاطعة عدم نظر القوانين التى انتهت مدة العمل بها إلى يوم انعقاد البرلمان فى دوره الأول الذى أتى عقب اعلان الدستور وكذلك عدم نظر القوانين التى ألغيت بقوانين أخرى إلى التاريخ المذكور .

حضرة السيد فوده بك — نصت المادة ١٦٩ من الدستور على أن « القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل » .

وقضت المادة الثانية من ذلك الامر العالى بأن « كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صفة وقتية محضة و يكون قد صدر دون عرضه على الجمعية التشريعية فى حين أنه كان من الواجب عرضه عليها بمقتضى أحكام القانون النظامى يبطل مفعوله حتما بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوماً إلا إذا حصل فى خلال هذه المدة عرضه على تلك الجمعية معدلا أو غير معدل » .

فحينئذ تكون القوانين الواجب عرضها على البرلمـان هى التى لها صفة دائمة . أما القوانين الوقتية فلا يجوز عرضها ولا نظرها .

حضرة الشيخ حسن عبد القادر — للفصل فى هذه المسألة يجب الرجوع إلى الأمر العـالى الصادر فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ الذى أشار اليه حضرة زميلى السيد فوده بك حتى نعلم ما هى القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية لأن المادة ١٦٩ من الدستور جاء بها أن القوانين التى تعرض على البرلمان فى دور الانعقاد الأول هى التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية . فأرجو تأجيل هذه المسألة ولو لجلسة الغد حتى نطلع على نص الأمر العالى المذكور .

سعادة محمود شكرى باشا — لا حاجة للتـأجيل لأن الأمر العالى المشـار اليه موجود وهذا نصه :

« مادة ١ — يؤجل ابتداء دور الجمعية التشريعية المقبل إلى أول يناير سنة ١٩١٥

مادة ٢ — كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صفة وقتية محضة ويكون قد صدر دون عرضه على الجمعية التشريعية فى حين أنه كان من الواجب عرضه عليها بمقتضى أحكام القانون النظامى يبطل مفعوله حتما بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوما إلا إذا حصل فى خلال هذه المدة عرضه على تلك الجمعية معدلا أو غير معدل » .

ومن هذا يتضح أن المادة الثانية منه جعلت حدا فاصلا هو خمسة عشر يوما بعد انعقاد الجمعية التشريعية ، فكل القوانين التى لم تعرض عليها فى هذا الميعاد يبطل العمل بها .

دولة الرئيس — يقول حضرة السـيد فوده بك أن القوانين التى تعرض هى القوانين الدائمة المستمرة وينتج من هذا أنه ليس للمجلس حق النظر فى القوانين المؤقتة .

حضرة السيد فوده بك — القوانين غير الوقتية التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى الأمر العالى الصادر فى ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ هى التى يجب عرضها على البرلمان .

حضرة الشيخ حسن عبد القادر — كيف ذلك ؟ لو فرضنا مثلا أنه فى سنة ١٩٢٣ أى قبل انعقاد البرلمان صدر قانون بمنع زراعة الخشخاش لمدة ثلاث سنوات وكان قد مضى سنة بين تاريخ صدور هذا القانون وانعقاد البرلمان وبقى من مدته سنتان ، فهل مثل هذا القـانون لا يعرض على البرلمان باعتبار أنه قانون مؤقت ؟

سعادة محمود شكرى باشا — مثل هذا القانون لا يكون موقتا لأن القوانين التى ما كانت تعرض على الجمعية التشريعية ولا ينظرها المجلس هى التى تكون ذات صفة وقتية محضة. أما القوانين المحدد للعمل بها ثلاث أو خمس سنوات فلا تعتبر مؤقتة .

حضرة الشيخ حسن عبد القادر — إذا تمشينا مع هذا الرأى تكون نظرية معالى محمد شفيق باشا فى محلها وتكون نظرية حضرة أبو النصر بك فى غير محلها .

دولة الرئيس — وكذلك تكون نظرية حضرة السيد فوده بك فى غير محلها .

حضرة الشيخ حسن عبد القادر — نحن متفقون على أن المراسيم ذات الصفة الوقتية المحضة لا نتعرض لها .

دولة الرئيس — يقول حضرة السيد فوده بك أن المراسيم الصادرة بفرض ضرائب على الأطيان لمدد معينة هى من المراسم الوقتية .

حضرة الشيخ حسن عبد القادر — لقد انتقلنا من موضوع بحثنا إذ أن ما هو جار البحث فيه هو تلك المراسيم التى انتهى العمل بها قبل ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وهو تاريخ انعقاد البرلمان وكلنا مجمعون على أنه لا يجوز نظرها .

سعادة محمود شكرى باشا — أرجو من حضرة الزميل أن يسمح لى بأن ألخص له مادارت عليه المناقشة فى الجلسة الماضية التى لم يحضرها . كان هناك رأيان، الرأى الأول أن ينظر المجلس فى القوانين على الاطلاق سواء انتهى العمل بها أو لم ينته وكان هذا رأى اللجنة المالية أيضا ومقررها . والرأى الثانى ألا تنظر القوانين التى أنتهى العمل بها قبل انعقاد البرلمان سواء لانتهاء مدتها أو لإلغائها .

بعد ذلك اجتمعت اللجنة المالية وبحثت الموضوع وقر رأيها على أن القوانين التى أنتهى العمل بها لغاية ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وهو تاريخ افتتاح البرلمان لا تنظر .

عرضت اليوم نظريتان لحضرة محمود أبو النصر بك يرى أن عدم جواز النظر يسرى أيضا على القوانين التى كان معمولا بها يوم افتتاح البرلمان وعرضت عليه فعلا ولكن انتهى العمل بها قبل أن ينظرها المجلس ، مثلا قانون عرض فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وانتهى العمل به فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٥ ونحن الآن فى سنة ١٩٢٦ ولم نبدأ فى فحصه ، فهذا القانون لاينظره المجلس . وحضرة السيد فوده بك له نظرية أخرى فانه يتمسك بالمادة الثانية من قانون ايقاف الجمعية التشريعية وهى التى تقضى بأن كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صفة وقتية ويكون قد صدر دون عرضه على

الجمعيـــة التشر يعية -- فى حين أنه كان من الواجب عرضه عليها — يبطل مفعوله بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوما إلا إذا عرض فى خلال هذه المدة على الجمعيـــة معدلا أو غير معدل .

فوجب البحث الآن فيما إذا كانت هــذه القوانين ممـا كان يجب عرضه على الجمعية التشر يعية أم لا .

وأرى أن يدرس الموضوع نقطة فنقطة فيؤخذ الرأى أولا على رأى حضرة محمود أبو النصر بك أو رأى اللجنة .

حضرة محمود يسيونى أفندى — رأى اللجنة المالية وان كنت أعطيه كثيرا من الاحترام ولـكن نظرا لأن المسألة خرجت عن كونها مالية بحتة وتعرضت ببحثنا إلى ما أكسبها صبغـة قانونيــة أخرى فكان الواجب عرضها على لجنة الحقانية لأنها من الخطورة بمكان عظيم ولا يصح أخذ رأى المجلس إلا بعد أن تفحصها لجنة الحقانية .

حقا أن لجنة المالية لم تأل جهدا فى تمحيص المسألة من الجهة القانونية ولـكننا نستميحها القول بأنه كان يجب عرض المسألة على لجنة الحقانية حتى تبت فيها برأى ثم تعرض على المجلس لأن لهذه المسألة صبغة قانونية جديرة بالاهتمام وهذا هو ما أقترحه .

« وأخيراً قرر المجلس أن القوانين التى ألغيت أو انتهى العمل بها قبل انعقاد البرلـــان فى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ لاينظر فيها أما فيما يتعلق بالقوانين التى كان معمولا بها ثم انتهى العمل بها بعد ذلك قبل النظر فيها فى المجلس فقد قرر المجلس إحالتها على لجنــة الحقانية لتقديم تقرير عن نظرها بالمجلس أو عدمه » .

مجلس الشيوخ جلسة ١٧ يناير سنة ١٩٢٧

تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ عن القوانين الصادرة قبل اجتماع البرلمان وكان يجب عرضها على الجمعية التشريعية وأوجب الدستور عرضها على البرلمان فى أول دور انعقاد له

تقرير اللجنة : أحال المجلس بجلسة ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ الكتاب الوارد من مجلس النواب بشأن القرار الذى أصدره عن تلك القوانين على هذه اللجنة .

فالمسألة المطروحة على لجنة الحقانية لفحصها وإعطاء رأيها عنها تنحصر فى معرفة ما يقصده الدستور من وجوب عرض القوانين التى نص عليها فى الأمر العالى الصادر بتاريخ ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ على البرلمان فى دور انعقاده الأول . وهل يجب على مجلس الشيوخ وقد عرضت هذه القوانين على البرلمان أن يفحصها ويصدر قرارات عنها باقرارها أو تعديلها أو الغائها أم أن ذلك غيرا واجب عليه وأن مجرد عرض هذه القوانين على البرلمان كاف لتبقى نافذة المفعول ؟

واللجنة ترى أن عرض تلك القوانين على المجلس لا يوجب عليه فحصها واصدار قرارات عنها لأنها نافذة المفعول قانوناً بدون حاجه لاقرار المجلس إياها .

والمقصود بتلك القوانين هو ما صدر منها فى المدة من سبتمبر سنة ١٩١٤ الى أبريل سنة ١٩٢٣ أى أثناء مدة الحرب وأثناء تعطيل الجمعية التشريعية لغاية صدور الدستور .

وقد نص فى المادة (١٦٩) من الدستور على وجوب العرض فقط على المجلس .

ونص فى المادة (١٦٧) منه على أن كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سنّ أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور مع عدم الاخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها .

و بالرجوع إلى أصل المادة (١٦٩) من الدستور وهو المادة (١٥١) من المشروع وجد أن الفقرة الثانية من هذه المادة أصبحت مادة مستقلة بذاتها فى الدستور وهى المادة (١٦٩) منه وقد كان النص الأصلى كما يأتى :

« . . . . . . على أن القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثامنة من الأمر العالى الصادر فى ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على البرلمان فى دور انعقاده الأول ليقرر فيها ما يراه فان لم تعرض عليه فى هذا الدور بطلت حتما . »

فلما عرض المشروع أمام اللجنة التشريعية لوزارة الحقانية حذفت منه عبارة « ليقرر ما يراه » وهذا يدل صراحة على أن الغرض إنما كان ترك الحق للمجلس فى نظر القوانين المذكورة لا إلزامه بالنظر فيها وإصدار قرار عنها لمجرد اقرارها لأنها نافذة فعلا لا تحتاج فى ذلك إلى عمل تشريعى جديد .

ولكل عضو من أعضاء المجلس الحق طبعا فى طلب الغاء هذه القوانين أو ادخال أى تعديل عليها بتقديم اقتراح خاص بذلك للمجلس يأخذ سيره التشريعى .

و يؤيد ذلك ما جاء فى المادة ٤١ من الدستور عند التكلم عن المراسيم بقوانين التى تصدر فيما بين أدوار انعقاد البرلمان فقد نص فيها صراحة على وجوب عرضها على البرلمان فوراً فى أول اجتماع له « فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » فأوجب هذا النص عرضها كما أوجب سقوطها فى حالة عدم اقرار أحد المجلسين عليها و بمعنى آخر أوجب فحصها وإصدار قرار عنها بخلاف القوانين الداخلة تحت حكم المادة ١٦٩ من الدستور فانه لم ينص إلا على وجوب عرضها على البرلمان فقط ؟

٨ يناير سنة ١٩٢٧

رئيس اللجنة بالنيابة
أحمد علي

وقد قرر المجلس الموافقة على التقرير

مجلس الشيوخ جلسة ١٨ يناير سنة ١٩٣٧

لجنة الحقانية

(١) — تقرير اللجنة عن القوانين التى انتهى العمل بها قبل أن ينظر فيها المجلس وكانت مما عرض عليه فى أول دور انعقاده له — موافقة المجلس على رأى اللجنة بعدم الحاجة إلى تصديق البرلمان عليها .

تلى كتاب اللجنة وهذا نصه :

حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ

أتشرف بأن أرفع لدولتكم مع هـذا تقرير لجنة الحقانية عن القوانين التى انتهى العمل بها قبل نظر المجلس لها على أثر انعقاد البرلمان فى ١٥ مارس سنه ١٩٢٤ لعرضه على هيئة المجلس .

وقد انتدبت اللجنة حضرة صاحب العزة محمد محمود خليل بك ليكون مقرراً لها أمامه .

وتفضلوا بقبول احترامى ؟

رئيس اللجنة بالنيابة

أحمد على

تلى تقرير اللجنة وهذا نصه :

بينت اللجنة فى تقريرها المؤرخ ٨ يناير سـنة ١٩٢٧ ما رأته بالنسبة للقوانين التى عرضت على البرلمان فى أول دور انعقاده وكان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بموجب الأمر العالى الصادر فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤

وحيث أن المجلس بتاريخ ١٣ يوليه سنه ١٩٢٦ أحال على هـذه اللجنة القوانين التى كان معمولا بها يوم انعقاد البرلمان وهو ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ واستمر العمل بها مدة ما ولـكن انتهى العمل بها قبل نظرها فعلا أمام المجلس وذلك للنظر فيها وفحص حالتها و بيان رأيها فيما إذا كان يجب على المجلس أن ينظر فى هذه القوانين مع انتهاء العمل بها أم لا .

وحيث أن اللجنة رأت فى تقريرها المؤرخ ٨ يناير سنة ١٩٢٧ المشار اليه أن جميع القوانين التي صدرت في عطلة الجمعية التشريعية وعرضت في أول جلسة لانعقاد البرلمـان نافذة وليست

فى حاجة لأن يقرها البرلمان والقوانين المطلوب من اللجنة ابداء رأيها عنها داخلة فى عداد هذه القوانين .

لذلك :

ترى اللجنة أن القوانين التى انتهى العمل بها لا تحتاج إلى تصديق من البرلمان ؟

رئيس اللجنة بالنيابة

أحمد على

دولة الرئيس — هل توافقون حضرتكم على رأى اللجنة ؟

أصوات : موافقون .

قرر المجلس الموافقة على ما رأته لجنة الحقانية من أن القوانين التى انتهى العمل بها لا تحتاج إلى تصديق من البرلمان .

تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ

عن القوانين التى صدرت فى المدة الواقعة بين تاريخ صدور الدستور وتاريخ العمل به — كتاب لجنة الحقانية — موافقة المجلس على رأى اللجنة من أن مجرد عرض تلك القوانين على البرلمان كاف لبقائها نافذة المفعول دون حاجة لاقرار المجلس إياها طبقا للمادة ١٦٩ من الدستور

تلى كتاب اللجنة وهذا نصه :

حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ

بمناسبة ورود كتاب دولتكم المؤرخ ٣ فبراير سنة ١٩٢٧، والمتضمن موافقة المجلس على تقرير اللجنة الخاص بالقوانين الصادرة قبل اجتماع البرلمان والتى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية وهى القوانين التى صدرت فى المدة من سبتمبر سنة ١٩١٤ الى أبريل سنة ١٩٢٣ أى لغاية تاريخ صدور الدستور، أتشرف بأن أخبر دولتكم أن لجنة الحقانية عند اطلاعها على هذا الكتاب فى جلستها التى عقدت اليوم بحثت فيما اذا كان الحاكم الوارد فى تقريرها السابق يسرى أيضا على

القوانين التى صدرت فى المدّة الواقعة بين تاريخ صدور الدستور أى أبريل سنة ١٩٢٣ وبين تاريخ العمل به أى ١٥ مارس سنة ١٩٢٤ وهو تاريخ انعقاد البرلمان . فرأت اللجنة بالاجماع أنه يسرى عليها وأن مجرد عرض هذه القوانين على البرلمـان كاف لبقائها نافذة المفعول دون حاجة لاقرار المجلس اياها طبقا للمادة ١٦٩ من الدستور .

وتفضلوا دولتكم بقبول وافر الاحترام ؟

رئيس لجنة الحقانية (بالنيابة)

أحمد على

حضرة محمود بسيونى افندى (الرئيس بالنيابة) — هل توافقون حضراتكم على رأى اللجنة ؟

أصوات : موافقون .

حضرة محمود بسيونى افندى (الرئيس بالنيابة) — المجلس يقرر الموافقة على رأى اللجنة .

لجنة الشئون الدستورية

مجلس النواب جلسة ٧ أغسطس سنة ١٩٢٦

الرئيس — لننظر الآن فى تقرير لجنة الشؤون الدستورية عن المراسيم التى صدرت فى غيبة البرلمان وهو المؤجل إلى جلسة اليوم .

وليم مكرم عبيد افندى (مقرر لجنة الشؤون الدستورية) — قد أدخلنا على هذا التقرير بعض التعديلات بالاتفاق مع معالى وزير الحقانية . وهذه التعديلات تتناول موضعين :

الأولى — عند تطبيق المبادىء التى رأتهـا اللجنة ، فقد جاء فى الفقرة « ثانيا » ما يأتى :

« ان حكم هذا البطلان يسرى على نتائج المراسيم بقوانين المبينة بالكشف المرافق لهذا مما كان خاصا بالانتخابات أو لم يطبق للآن » .

والجملة التى تلت هذه العبارة هى : « أو تتضمن أحكاما وضعت لظروف بذاتها» فقد رأينا تغيير هذه العبارة الاخيرة بـ « أو تتضمن نصوصا تسرى على أحكام انتهائية بحقوق مكتسبة ».

والثانى — عند الكلام على المراسيم بقوانين التى لم تطبق للآن أو تضمنت نصوصا تسرى

على أحكام انتهائية بحقوق مكتسبة فقد ذكرنا فيها ان من بين القوانين التى يسرى حكم البطلان على نتائجها القانون رقم ٢ الذى صدر به مرسوم فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٦ وهو خاص بتعديل لائحة ترتيب واجراءات المحاكم الشرعيـة والمنشور بالوقائع المصريه فى ٧ مايو سـنة ١٩٢٦ بالعدد ٥٤ فقد رأينا أن نحذف هـذا المرسوم من بين المراسيم الباطلة بطلانا تاماً والسبب فى ذلك هو أننا ذكرنا أن هذا القانون تضمن أحكاما ونتائج لا يحسن الغاؤها بل قد يحصل شىء من الضرر إذا ما ألغيت وهذا بعد أن أطلعنا وزير الحقانية على إحصاءات مهمة فى هذا الموضوع ، فرأينا أن نضع هذا القانون ضمن القوانين التى يجب استصدار قوانين جديدة بها .

والآن أتلو على حضراتـكم تقرير لجنة الشئون الدستورية عن المراسيم بقوانين التى صدرت فى غيبة البرلمان .

« من حيث أن المراسيم بقوانين الصادرة من تاريخ حل مجلس النواب الواقع فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ لغاية انعقاد البرلمان فى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦ صدرت لا بين أدوار انعقاد البرلمان بل فى مدة تعطيله حيث لا يمكن عقده لعرضها عليه .

وحيث أن الدستور فى المادة ٤١ لم يجز للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم يكون لهـا قوة القانون إلا فى المدة الأولى فقط وهى مدة ما بين أدوار الانعقاد حيث يمكن عقد البرلمـان فورا وعرضها عليه .

وحيث أنه لا يمكن إجراء حكم المدة التى بين أدوار الانعقاد على مدة التعطيل بقياس المشابهة : (أولا) لوجود الفرق بين المدة الأولى والمدة الثانية وهو فرق جوهرى لتعلقه بعلة هـذا الحـكم وبوجود هذا الفرق تنعدم المشـابهة ، (وثانيا) لأن نص المادة ٤١ السالف ذكرها هو نص استثنائى لا يصح القياس عليه .

وحيث أنه بناء على ذلك لا تـكون المادة ٤١ من الدستور منطبقة على هذه المراسيم وحينئذ تكون هذه المراسيم غير دستورية و باطلة بطلانا أصليا .

وحيث أنه يترتب على هذا البطلان سقوط جميع الآثار المترتبة على هـذه المراسيم من وقت صدورها .

وحيث ان تعميم نتائج هذا البطلان وان كان طبيعيا وموافقا للمبادىء العامة ومتحتما قضائيا مهما كانت خطورته لأن السلطة القضائية مكلفة بتطبيق القوانين كما هى بقطع النظر عما يترتب

عليها من النتائج إلا أن النتائج إلا أن الحالة ليست كذلك بالنسبه للسلطة التشريعية التى لا يحدها إلا العدل والمصلحة العامة .

وحيث أنه لاشك فى أن تعميم حكم البطلان على نتائج ، كثير من هذه المراسيم يترتب عليه انقلاب هائل فيه ضرر كبير على المصالح العامة وحقوق الأفراد وهو ما لا يستهان به ولا يصح تعريض البلاد له .

وحيث أنه ليس أقدر من الشارع على التوفيق بين احترام الدستور و بين الوقاية من هذا الانقلاب فيما يختص بالمراسيم التى تؤدى اليه بأن يقصر بطلان المراسيم المذكورة على منفعة الدستور و يجعلها فى حكم الصحيحة بالنسبة لنتائجها .

وحيث أن لهذه الطريقة نظيرا فى الشرع الفرنسى الذى يجيز لمحكمة النقض والابرام الغاء الاحكام الصادره بالبراءة فى منفعة القانون واستبقائها بالنسبة لنتائجها

وحيث أن الأبطال فى منفعة الدستور يترتب عليه قطع كل شك بالنسبة لعدم دستورية مثل تلك المراسيم ومنع كل تأويل وتحذير للسلطة التنفذية من العودة إلى الوقوع فى هذا المحظور

وحيث أنه يجب العمل على استبقاء السكينة للنفوس والتمهيد للصفاء بعد الخصومة

وحيث أنه تطبيقا لهذه المبادىء ترى اللجنة :

أولا — ان جميع المراسيم بقوانين الصادرة من تاريخ حل مجلس النواب الواقع فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ لغاية انعقاد البرلمان فى ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦ غير دستورية و باطلة بطلانا أصليا فى منفعة الدستور

ثانيا — إن حكم هذا البطلان يسرى على نتائج المراسيم بقوانين المبينة بالكشف المرافق لهذا مما كان خاصا بالانتخابات أولم يطبق للآن أو تضمنت نصوصا تسري على أحكام انتهائية بحقوق مكتسبة .

ثالثا — إنه فيما عدا ذلك من المراسيم بقوانين يصدر قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صدورها إلى أن يقرر أحد مجلسى الشيوخ أو النواب عدم الموافقة عليها . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للمجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون .

رابعا — منعا لتكرار إصدار مثل هذه المراسيم يجب التعجيل بوضع القانون المشار اليه فى المادة ٦٨ من الدستور وتضمينه نصا بمعاقبة من يتعرض من وزراء الدولة فى المستقبل لاستصدار

مثل تلك المراسيم بقوانين . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للمجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون .

خامسا — أن يصدر قانون بالعفو الشامل عن الجرائم التى تكون قد وقعت بمناسبة تنفيذ المراسيم بقوانين التى رؤى سريان حكم البطلان على نتائجها . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدّم للمجلس بوجه السرعة مشروعا لهذا القانون تعين فيه هذه الجرائم .

سكرتير اللجنة	رئيس اللجنة
أحمد رمزى	ويصا واصف

راغب اسكندر افندى — مبين بالصفحة التاسعة من مجموعة القوانين الصادرة فى الثلاثة الأشهر الأولى من سنة ١٩٢٥ مرسوم بدعوة الناخبين الى انتخاب المندوبين وهذا المرسوم صدر فى ٢٥ يناير سنة ١٩٢٥ ونشر فى عدد غير عادى من الوقائع المصرية فى نفس اليوم الذي صدر فيه ولكن لم يرد هذا المرسوم ضمن المراسيم الخاصة بالانتخابات وهى التى أشارت اللجنة بسريان حكم البطلان على نتائجها مع أن هذا المرسوم متعلق بالانتخابات ويجب أن يسرى عليه حكم البطلان.

المقرر — هذا المرسوم تنفيذى فقط وهو تابع لمرسوم بقانون أصبح باطلا فهو باطل بالتبعية .

راغب اسكندر افندى — ولكن هذا المرسوم له نتائج القوانين .

الرئيس — المراسيم بقوانين التى نظرت فيها اللجنة هى التى كان من حق هذا المجلس اقرارها، ولكن المرسوم الذى تتكلم بشأنه انما هو عمل من شأن السلطة التنفيذية ، وهو ليس بقانون من الوجهة القانونية .

راغب اسكندر افندى — وما الحكم فى المرسوم الصادر بحل مجلس النواب ؟

المقرر — نحن انما نظرنا فى المراسيم بقوانين وقررنا بشأنها ماورد فى تقرير اللجنة، أما المراسيم التنفيذية التى يعتبر المرسوم الصادر بحل مجلس النواب أحدها فليس للجنة أن تنظر فيه لأنه ليس مرسوما بقانون .

راغب اسكندر افندى — وهل ترى اللجنة على أى حال أن هذا المرسوم باطل من الوجهة الدستورية ؟

المقرر — لا شك فى ذلك .

راغب اسكندر افندى — اذن اتفقنا .

مصطفى الشوربجى افندى — جاء فى البند الثالث من تقرير اللجنة « انه فيما عدا ذلك من المراسيم بقوانين يصدر قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صدورها الى أن يقرر مجلس الشيوخ أو النواب عدم الموافقة عليها » .

وهذا معناه أنها لم تأخذ كل القوة القانونية لأنها لو كانت أخذت كل هذه القوة لما كان يكفى لالغائها مجرد قرار يصدر من أحد المجلسين بل كان لابد من صدور تشريع كامل بالغائها . أعنى أنها أصبحت فى القوة كالمراسيم المستندة الى المادة ٤١ من الدستور ولكن اللجنة قررت أن هذه المادة لا يصح الاستناد اليها فى حالتنا هذه واذن لا سبيل لعرض هذه المراسيم على المجلس بحكم هذه المادة بل لا بد من نص صريح يحتم عرضها علينا .

المقرر — ان هذه المراسيم ستكتسب القوة من القانون الذى سنصدره نحن وعرضها علينا لاقرارها بعد ذلك أو عدم اقرارها انما سيكون بناء على هذا القانون لا بناء على المادة ٤١ من الدستور.

مصطفى الشوربجى افندى — اذن سينص فى القانون الذى سنصدره على وجوب عرضها علينا.

المقرر — نعم بطبيعة الحال .

مصطفى الشوربجى افندى — لى ملاحظة أخرى خاصة بالبند الرابع من تقرير اللجنة الذى يتص على أنه « منعا لتكرار اصدار مثل هذه المراسيم يجب التعجيل بوضع القانون المشار إليه فى المادة ٦٨ من الدستور وتضمينه نصا بمعاقبة من يتعرض من وزراء الدولة فى المستقبل لاستصدار مثل تلك المراسيم بقوانين . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للمجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون » ، وإنى أرى أن ينص على معاقبة «من تعرض ومن يتعرض » وليس فى ذلك مخالفة للدستور لأن المادة ٢٧ منه تنص على أنه « لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على خلاف ذلك بنص خاص » .

الرئيس — لا أظن أن هذه النظرية صحيحة لأن القواعد العامه تستوجب ألا يعاقب انسان بقانون صدر بعد ارتكابه الجريمة ولو صح غير ذلك لأدى إلى حالة غريبة .

مصطفى النحاس باشا — ويكون ذلك مخالفا للدستور أيضا لأن المادة السادسة منه تنص على أن « لا جريمه ولا عقوبة إلا بناء على قانون ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها » .

الرئيس — هل هناك من يريد التكلم فى موضوع تقرير لجنة الشؤون الدستورية .

فلما لم يطلب الكلام أحد أخذ دولة الرأى فوافق المجلس بالاجماع على رأى اللجنة .

مجلس الشيوخ — جلسة ١٨ اغسطس سنة ١٩٢٦

لجنة الشئون الدستورية

تقرير عن المراسيم بقوانين التي صدرت والبرلمان معطل بحل مجلس النواب

١ — بتاريخ ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ حل مجلس النواب وجرت انتخابات ودعى البرلمان بعدها للانعقاد فى ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ ولم ينته ذلك اليوم حتى حل ذلك المجلس المرة الثانية وبعد أن حصلت انتخابات أخرى انعقد البرلمان فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٦ فكانت الفترة من يوم الحل الأول إلى الانعقاد الأخير فترة لم يكن لمجلس النواب وجود فيها .

٢ — فى تلك الفترة صدرت مراسيم بقوانين من السلطة التنفيذية ارتكنت تلك السلطة فى اصدارها على المادة ٤١ من الدستور .

٣ — ولما انعقد البرلمان فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٦ للدور الثالث رأى كل من مجلسيه أن يؤلف لجنة سماها لجنة الشئون الدستورية وعهد اليها البحث فى أمر تلك المراسيم التى صدرت فى زمن تعطيل البرلمان بحل مجلس النواب .

٤ — بناء على ذلك عقدت لجنة الشئون الدستورية لمجلس الشيوخ جلساتها وتباحثت فى تلك المراسيم واطلعت على ما صدر بشأنها من مجلس النواب ولجنته فكانت نتيجة أبحاثها ومناقشاتها أن أصدرت ما يأتى :

٥ — من حيث أن المراسيم بقوانين المنوه عنها قد اعتمدت السلطة التنفيذية فى اصدارها على المادة ٤١ من الدستور التى نصها :

« إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

٦ — وحيث أن هذه المادة هى فى الحقيقة استثناء من حكم المادتين ٢٤ و ٢٥ من الدستور اللتين نص أولاهما :

« السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » ونص ثانيهما : « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدّق عليه الملك » .

٧ — وحيث أن من القواعد المقررة أن حكم الاستثناء لا يقبل التوسع ولا يصح القياس عليه اذ التوسع فيه والقياس عليه قد يهدم الأصل المستثنى منه .

٨ — وحيث أنه لذلك يجب قصر المادة ٤١ على الحالة التى نصت عليها فقط وهى الفترة التى بين أدوار انعقاد البرلمان ولا يمكن سريان حكم تلك المادة على فترة تعطيله بالحل لأن هذا يجرئ السلطة التنفيذية على أن تعمل دائما على تعطيل البرلمان فتصبح هى سلطة تشريعية أيضا و ينهدم بذلك الدستور وتفقد الأمة سلطتها فى حين أنها هى مصدر السلطات كما نصت على ذلك المادة (٢٣) من الدستور .

٩ — وحيث أنه من جهة أخرى فالفرق شاسع بين الفترة التى بين أدوار الانعقاد و بين زمن التعطيل والحل لأن البرلمان له وجود فى الفترة الأولى ولذلك نصت المادة ٤١ على وجوب دعوته الى اجتماع غير عادى لعرض المراسيم التى تصدر فى تلك الفترة عليه ولا وجود له فى فترة تعطيله بحل مجلس النواب حتى يكون من الممكن دعوته للاجتماع إذ لا وجود لأعضاء مجلس النواب فى فترة الحل لفقدان صفة النيابة عنهم :

١٠ — وحيث انه بفرض التسليم بصحة التوسع فى الاستثناء والقياس عليه ووجود أقل شبه بين الفترة التى تتخلل أدوار الانعقاد وبين فترة التعطيل بالحل وهو ما لم يقل به أحد فان الشروط المشروطة لاصدار مراسيم بقوانين تطبيقا للمادة ٤١ لم تتوافر فى مرسوم من تلك المراسيم المعروضة على اللجنة للنظر فيها وذلك لما يأتى :

أولا — أن المادة المذكورة اشترطت حدوث ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ولا يمكن للسلطة التنفيذية أن تدعى حدوث ذلك فيما يختص بالمراسيم التى صدرت فى فترة التعطيل بالحل لأن الواقع لا يساعدها على هذا الادعاء وها هى المراسيم بين أيدينا لا نجد من بينها مرسوماً واحداً صدر بناء على أمر حدث فى الدولة يستوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير .

ثانيا — اشترطت المادة المذكورة أيضا أن لا تكون تلك المراسيم مخالفة للدستور وكل المراسيم التى نحن بصدد الكلام عليها ناطقة بمخالفة المواد (٢٣ و ٢٤ و ٢٥ و ٢٩) من الدستور

فانها قد نصت صراحة على أن جميع السلطات مصدرها الأمة وأن السلطة التشريعية هى للملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب وأن لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وأن السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود الدستور .

واقرار تلك المراسيم التى صدرت فى مدة تعطيل البرلمان بالحل فيه اهدار لسلطة الأمة وإلغاء للمادتين ٢٤ و ٢٥ وجعل السلطة التنفيذية سلطة تشريعية على غير ما تقتضيه صراحة المادة ٢٩ من الدستور .

حضرة لويس أخنوخ فانوس افندى — أرى أن عبارة اللجنة التى تقول « وحيث أنه بفرض التسليم بصحة التوسع فى الاستثناء والقياس عليـه ووجود أقل شبه بين الفترة التى تتخلل أدوار الانعقاد وبين فترة التعطيل بالحل وهو مالم يقل به أحد » .

هذه العبارة يجب حذفها لأنها مضعفة للنتيجة التى وصلت إليها اللجنة .

دولة الرئيس — المهم لدينا الآن هو قرار اللجنة نفسه .

حضرة لويس أخنوخ فانوس أفندى — المجلس له الحق فى تصحيح عبارة اللجنة بمـا يراه من الصواب وأقترح حذف العبارة التى قرأتها على حضراتكم الآن

حضرة محمود بسيونى أفندى (مقرر اللجنة) — عبارة التقرير وافية وليس فيها ضعف ولا إيهام

دولة الرئيس — نحن نفهم من العبارة التى تريد حذفها غير ما فهمت والمجلس لا يوافقك على رأيك .

استمرت تلاوة الباقى من تقرير اللجنة .

١١ — وحيث أنه بناء على ذلك يكون مما لا يقبل الجدل أن تلك المراسيم لا تنطبق على المادة ٤١ من الدستور التى اتخذتها السلطة التنفيذية تكأة تلجأ اليها كلمـا اشتهت اصدار مرسوم من تلك المراسيم ، ومن المتعين على السلطة التشريعية أن تقرر بطلانها بطلانا أصليا صيانة للدستور الذى أقسمت على احترامه .

١٢ — وحيث أنه يترتب على هذا البطلان سقوط جميع الآثار المترتبة على هذه المراسيم من وقت صدورها . وحيث أن تعميم نتائج هذا البطلان وان كان طبيعيا وموافقا للمبادىء العامة إلا أن السلطة التشريعية يجب عليها أن تراعى المصلحة العامة وأن تعمل على إيجـاد الوسائل التى توصل إلى تحقيقها .

١٣ — وحيث أنه مما لا شك فيـه أن تعميم حكم البطلان على نتائج كثير من هذه المراسيم يترتب عليه انقلاب هائل فيه ضرر كبير على المصالح العامة وحقوق الأفراد ، وهذا ما لا يستهان به ولا يصح تعريض البلاد له .

١٤ — وحيث أنه ليس أقدر من الشارع على التوفيق بين احترام الدستور و بين الوقاية من هذا الانقلاب فيما يختص بالمراسيم التى تؤدّى اليه بأن يقصر بطلان المراسيم المذكورة على ما يبقى حرمة الدستور ويجعلها فى حكم الصحيح بالنسبة لنتائجها ، وليس هذا بدعا فله فى التشريع نظائر فان الشرع الفرنسى يجيز لمحكمة النقض والابرام الغاء الأحكام النهائية محافظة على كيان القانون دون أن تمس النتائج التى ترتبت عليها .

١٥ — وحيث أن الابطال للمحافظة على كيان الدستور يترتب عليه قطع كل شك بالنسبة لعدم دستورية مثل تلك المراسيم ومنع كل تأويل يتخذ لدستوريتها ويكون ذلك تحذيرا للسلطة التنفيذية من العودة إلى الوقوع فيما يخالف الدستور و يوسع دائرة سلطتها بغير حق .

وحيث أن التجاء السلطة التشريعية إلى استبقاء النتائج التى ترتبت على تلك المراسيم إنما هو للرغبة منها فى المحافظة على السكينة للنفوس والتمهيد للصفاء بعد الخصومة التى نشأت من تعطيل الحياة النيابية واغتصاب السـلطة التنفيذية لحقوق السلطة التشريعية وهو التجاء تدعو إليـه الضرورة القصوى والمصلحة العامة التى يجب على كل سلطة أن تنشدها فى جميع أعمالها

١٦ — وحيث أنه تطبيقا لهذه المبادىء ترى هـذه اللجنة ما رأته لجنة الشؤون الدستورية لمجلس النواب وأقرها عليه مجلسها وهو ما يأتى :—

أولا — أن جميع المراسيم بقوانين الصادرة من تاريخ حل مجلس النواب الذى حصـل فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ لغاية انعقاد البرلمان فى١٠ يونيه سنة ١٩٢٦ غيردستورية و باطلة بطلانا أصليا احتراما لأحكام الدستور .

(تصفيق) .

ثانيا — أن حكم هـذا البطلان يسرى على نتائج المراسيم بقوانين المبينة بالكشف المرافق لهذا مما كان خاصا بالانتخابات أو لم يطبق إلى الآن أوتضمن نصوصا تسرى على أحكام انتهائية بحقوق مكتسبة .

ثالثا — أنه فيما عدا ذلك من المراسيم بقوانين يصدر قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم

صدورها إلى أن يقرر أحد مجلسى الشيوخ والنواب عدم الموافقة عليه ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للمجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون .

رابعا — منعا لتكرار اصدار مثل هذه المراسيم يجب التعجيل بوضع القانون المشار إليه فى المادة ٦٨ من الدستور وتضمينه نصا بمعاقبة من يتعرض من وزراء الدولة فى المستقبل لاستصدار مثل تلك المراسيم بقوانين ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للبرلمان بوجه السرعة مشروع هذا القانون . (تصفيق) .

خامسا — أن يصدر قانون بالعفو الشامل عن الجرائم التى تكون قد وقعت بمناسبة تنفيذ المراسيم بقوانين التى رؤى سريان حكم البطلان على نتائجها . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم للمجلس بوجه السرعة مشروعا لهذا القانون تعين فيه هذه الجرائم .

كشف ببيان المراسيم والقوانين التى يسرى حكم البطلان على نتائجها

(أولا) مراسيم بقوانين خاصة بالانتخابات

١ — المرسوم الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بشأن تطبيق قانونى الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ ورقم ٤ لسنة ١٩٢٤ والمنشور بالوقائع المصرية فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بالعدد ١١٧ (غير اعتيادى) .

٢ — المرسوم الصادر فى ٦ يناير سنة ١٩٢٥ بشأن نشرات ترويج الانتخاب والمنشور بالوقائع المصرية فى ٦ يناير سنة ١٩٢٥ بالعدد ٣ (غير اعتيادى) .

٣ — المرسوم الصادر فى ١٨ يناير سنة ١٩٢٥ بتحديد مواعيد جديدة لانتخاب المندوبين وأعضاء مجلس النواب والدعوة مجلس النواب للاجتماع والمنشور بالوقائع المصرية فى ١٨ يناير سنة ١٩٢٥ بالعدد ٧ (غير اعتيادى) .

٤ — المرسوم الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٢٥ بفتح ميعاد الترشيح لعضوية مجلس النواب فى بعض دوائر الانتخاب والمنشور بالوقائع المصرية فى ٤ فبراير سنة ١٩٢٥ بالعدد ١٤ (غير اعتيادى) .

٥ — المرسوم الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٢٥ بتعديل المادة ٤٦ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدلة بقانون الانتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ والمنشور بالوقائع المصرية فى ٤ مارس سنة ١٩٢٥ بالعدد ٢٤ .

٦ — المرسوم الصادر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٢٥ بايقاف عمليات الانتخاب والمنشور بالوقائع

المصرية فى ٢٧ مارس سنة ١٩٢٥ بالعدد ٣٥ (غير اعتيادى) .

٧ — المرسوم الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بقانون الانتخاب والمنشور بالوقائع المصرية فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بالعدد ١١٨ (غيراعتيادى) وهو المرسوم الذى قرر مجلس النواب بجلسة ١٢ يوليه سنة ١٩٢٦ أنه باطل بطلانا أصليا .

(ثانيا) مراسيم بقوانين لم تطبق للآن
أو تضمنت نصوصا تسرى على أحكام انتهائية بحقوق مكتسبة

١ — المرسوم الصادر فى ٩ يوليه سنة ١٩٢٥ بتعديل بعض نصوص قانون العقوبات الأهلى الخاصة بجرائم النشر والمنشور بالوقائع المصرية فى ١٣ يوليه سنة ١٩٢٥ بالعدد ٦٩

٢ — المرسوم الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٦ بتعديل المادة الثالثة من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ واضافة مادة أخرى هى المادة الثالثة مكررة والمنشور بالوقائع المصرية فى ٧ يونيه سنة ١٩٢٦ بالعدد ٥٤

دولة الرئيس — هل توافقون حضراتكم على رأى اللجنة ؟

أصوات : موافقة .

دولة الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على رأى اللجنة .

مجلس الشيوخ جلسة ٧ سبتمبر سنة ١٩٢٦

تقرير لجنة الحقانية عن مشروع القانون القاضى باعتبار القوانين غير الواردة فى الملحق المرفق به فى حكم الصحيحة ما لم يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها

أحال مجلس النواب هذا المشروع بتاريخ ٤ سبتمبر سنة ١٩٢٦ على مجلس الشيوخ فقرر بجلسته المنعقدة فى يوم الاثنين ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٦ إحالته على لجنة الحقانية للنظر فيه .

و بناء على ذلك اجتمعت اللجنة بدار المجلس فى يوم الاثنين ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٦ الساعة السادسة والنصف لبحث هذا المشروع الذى هو تنفيذ لما رآه المجلسان فيما يتعلق بالمراسيم والقوانين التى صدرت فى عطلة البرلمان .

وتنحصر القوانين المدرجة بالملحق المرفق بالمشروع المذكور فى تسعة قوانين منها سبعة خاصة بالانتخابات وقانون خاص بتعديل بعض نصوص قانون العقوبات الأهلى الصادر فى ٩ يولية سنة ١٩٢٥ والقانون التاسع هو الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٦ بتعديل المادة الثالثة من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ و إضافة مادة أخرى هى المادة الثالثة مكررة .

واللجنة ترى باجماع الآراء الموافقة على هذا المشروع .

القاهرة فى ٦ سبتمبر سنة ١٩٢٦ — رئيس اللجنة

أحمد على

ثم تلى مشروع القانون المذكور والملحق المرفق به ووافق المجلس عليه .

نص مشروع القانون والملحق

نحن فؤاد الأول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه وقد صدّقنا عليه وأصدرناه .

مادة ١ — المراسيم بقوانين التى صدرت منذ حل مجلس النواب فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ إلى تاريخ انعقاد البرلمان فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٦ ولم تكن واردة فى ملحق هذا القانون تعتبر فى حكم الصحيحة ما لم يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها فاذا قرر ذلك بطل العمل بها فى المستقبل

مادة ٢ — على وزرائنا كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة .

ملحق

١ — المرسوم الصادر فى ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بشأن تطبيق قانونى الانتخاب رقم ١١ ورقم ٤ لسنة ١٩٢٤

٢ — المرسوم الصادر فى ٦ يناير سنة ١٩٢٥ بشأن نشرات ترويج الانتخاب .

٣ — المرسوم الصادر فى ١٨ يناير سنة ١٩٢٥ بتحديد مواعيد جديدة لانتخاب المندوبين وأعضاء مجلس النواب والدعوة لمجلس النواب للاجتماع .

٤ — المرسوم الصادر فى ٤ فبراير سنة ١٩٢٥ بفتح ميعاد الترشيح لعضوية مجلس النواب فى بعض دوائر الانتخاب .

٥ — المرسوم الصادر فى ٤ مارس سنة ١٩٢٥ بتعديل المادة ٤٦ من قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدلة بقانون الانتخاب نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤

٦ — المرسوم الصادر فى ٢٦ مارس سنة ١٩٢٥ بايقاف عمليات الانتخاب .

٧ — المرسوم الصادر فى ٩ يولية سنة ١٩٢٥ بتعديل بعض نصوص قانون العقوبات الأهلى.

٨ — المرسوم الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ بقانون الانتخاب .

٩ — المرسوم الصادر فى ٣٠ مايو سنة ١٩٢٦ بتعديل المادة الثالثة من القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٠ وإضافة مادة أخرى هى المادة الثالثة مكررة .

أخذ الرأى على مشروع هذا القانون فى مجموعه بالنداء بالاسم ابتداء باسم حضرة حافظ السيد بك الذى أسفرت عنه القرعة فكان مجموع الأصوات ٧٤ صوتاً كلها موافقة على مشروع القانون .

دولة الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على هذا المشروع .

مجلس النواب جلسة ٢٤ مارس سنة ١٩٣٠

تقرير للجنة الشئون الدستورية

عن الاجراءات التشريعية التى اتخذت فى فترة تعطيل البرلمان

(من ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ — ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٩)

حضرة الأستاذ المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع لحضرتكم مع هذا التقرير الأول للجنة الشئون الدستورية عن الاجراءات التشريعية التى اتخذت فى فترة تعطيل البرلمان من ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ لغاية ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٩ وذلك لعرضه على هيئة المجلس الموقر .

وقد انتخبت اللجنة حضرة الأستاذ محمد صبرى أبو علم افندى مقررا لها وتفضلوا بقبول عظيم الاحترام ؟

رئيس اللجنة
على سالم

الرئيس — الكلمة لحضرة المقرر .

محمد صبرى أبو علم افندى (المقرر) — أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« منذ أحال المجلس على اللجنة بجلسة ٢٩ يناير سنة ١٩٣٠ الاجراءات التشريعية التى صدرت فى غيبة البرلمان والت اللجنة اجتماعاتها فعقدت خمس جلسات واتصلت فيها بوزارة الحقانية حيث ناب عن معالى الوزير فى حضور جلساتها جناب المسيو لينان دى بلفون المستشار الملكى للوزارة وحضرة صاحب العزة خليل غزالات بك المستشار الملكى المساعد وقد اتفقامع اللجنة فى وجهة نظرها

ونظرا لكثرة المواد التى أحيلت على اللجنة لم يتسع لها الوقت لبحثها جميعا بل اقتصر البحث على المراسيم بقوانين الموضحة بهذا التقرير .

وظاهر أن ما انتهت اليه اللجنة من رأى بخصوصها يعتبر قاصراً عليها أما ما عداها من المراسيم فستشرع اللجنة فى بحثه واقتراح ما تراه بصدده .

***

ان المراسيم بقوانين الموضحة بهذا التقرير صدرت استنادا الى الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ الذى نصت الفقرة الثالثة منه على ما يأتى : « أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها الانتخابات فسنتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون » .

وظاهر أن المادة ٤٨ المشار اليها فى هذا الأمر ليس فيها ما يسمح للسلطة التنفيذية باصدار مراسيم تكون لها قوة القانون . وان الحالة الوحيدة التى يجيز فيها الدستور للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم يكون لها قوة القانون هى التى نصت عليها المادة ٤١ دون غيرها كما سبق لهذه اللجنة أن أوضحته فى تقريرها الذى رفع للمجلس فى ٢ أغسطس سنة ١٩٢٦ والذى أقره المجلس بجلسة ٧ أغسطس سنة ١٩٢٦

وقد راجعت اللجنة موضوعات المراسيم بقوانين المرافقة لهذا التقرير فوجدت أنها من الاجراءات التشريعية التى يحتم الدستور صدورها بقانون بالطريقة التى ينص عليها فى المادة ٢٥ منه وبما أنها

لم تعرض على البرلمـان ولم يصدق عليها فتعتبر غير دستورية وباطلة بطلانا أصليا ويترتب على هذا البطلان سقوط جميع الآثار المترتبـة عليها من وقت صدورها .

وظاهر أنه يكفى لسقوط هذه المراسيم وزوال ما ترتب عليها من آثار قرار من أحد المجلسين اذ أنه متى قرر مجلس النواب بطلانها وعدم دستوريتها لم يصبح بعد ذلك محل لعرضها على مجلس الشيوخ لأنه لا يعرض عليه مما يقرره مجلس النواب الا مشروعات القوانين وما هو فى حكمها وهذه المراسيم ليست فى شىء من ذلك .

ولما كانت بعض المراسيم بقوانين التى يتناولها هذا التقرير قد ترتبت عليها آثار كان من المفهوم أن السلطة التنفيذية ستتولى — فى حدود اختصاصها — تلافى هذه الآثار ومعالجتها كما أنه اذا اقتضى الحال اقتراح تعويض الذين أصابهم ضرر من تنفيذها كان لها أن تسلك الطريق التشريعى الذى يقضى به الدستور فى شأنه . وترى اللجنة أن تشير هنا بايجاز الى هذه المراسيم :

أولا — المرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٩ بالمعاقبـة على بعض جرائم ضد السلم العام وقد صدر فى ٢٠ مارس سنة ١٩٢٩ (وهو المرسوم الذى كان يراد به حماية نظام الحكم المقرر بالأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨) .

ثانيا — المرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٩ باضافة فقرة الى المـادة ٥٢ من قانون تحقيق الجنايات الأهلى الصادر فى ١٠ مارس سنة ١٩٢٩

ثالثا — المرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ باضافة أحكام تكميلية الى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية .

رابعا وخامسا — المرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض احكام لائحة المحاماة أمام المحاكم الأهلية . والمرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام لائحة المحاماة أمام المحاكم الشرعية . وقد صدر الأول فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٢٩ والثانى فى ٧ مارس سنة ١٩٢٩

وليس هناك شك فى أن هذين المرسومين قد ترتبت عليهما آثار كثيرة فى الماضى فقد صدرت أحكام كثيرة من الهيئتين اللتين نقل اليهما الاختصاص بهذين المرسومين ولا شك فى أن اعلان بطلان هذين المرسومين يلحق أثره تلك الأحكام التى صـدرت سواء منها ما قضى بالبراءة وما قضى بالعقوبة ويترتب على ذلك أن السـلطة التى من حقها الاحالة على مجلس التأديب تسترد كامل حريتها فى رفع الدعوى من جديد أمام المجلس المختص بحسب قوانين البلاد الشرعية.

مراعية بطبيعة الحال انه اذا كانت الدعوى التأديبية قد رفعت فعلا الى مجلس تأديب المحامين قبل صدور المرسوم الجديد فتعود اليه من جديد للفصل فيها .

وقد يبدو شيء من الصعوبة بالنسبة للاحكام التى قضت بالايقاف اذا ما صدر حكم جديد من مجلس التأديب قضى هو أيضا بالايقاف وذلك بالنسبة لاحتساب مدة الايقاف التى تكون قد نفذت قبل الآن — كلها أو بعضها — وهذه مسألة تنفيذية تترك لتقدير الهيئة القائمة بتنفيذ أحكام مجلس التأديب بالاشتراك مع نقابتى المحامين .

وغنى عن البيان ان القضايا المعلقة أمام مجلس التأديب فى الهيئتين عند اعلان بطلان هذين المرسومين تعود من جديد الى السلطة التى تباشر رفع الدعوى التأديبية للتصرف فيهما حسب القوانين الشرعية غير مقيدة بما يكون قد صدر من قرارات تمهيدية أو غيرها .

سادسا — مرسوم بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٢٩ خاص بحفظ النظام فى معاهد التعليم .

سابعا — مرسوم بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٢٩ بتعديل تشكيل المجلس الأعلى للجمعيات التعاونية .

ثامنا — مرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٢٩ باضافة حكم الى المادة ٨٨ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ الخاص بالجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية الاسلامية .

وظاهر أنه اذا كان هذا المرسوم قد طبق فيجب أن يمحى أثر كل عقوبة وقعت بمقتضاه وهذا لا يمنع من اعادة محاكمة الطلبة أمام السلطة المختصة أصلا ان كان هناك ما يقتضى ذلك .

تاسعا — مرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون العقوبات الأهلى .

وبناء عليه تقترح اللجنة أن يقرر المجلس ان جميع هذه المراسيم بقوانين غير دستورية وباطلة بطلانا أصليا »

كشف بالمراسيم بقوانين التى ترى اللجنة اعتبارها باطلة

(١) مرسوم بقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٢٩ بالمعاقبة على بعض جرائم ضد السلم العام ، الصادر فى ٢٠ مارس سنة ١٩٢٩ ؛

(٢) مرسوم بقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٩ باضافة فقرة إلى المادة ٥٢ من قانون تحقيق الجنايات الأهلى ، الصادر فى ١٠ مارس سنة ١٩٢٩ ،

(٣) مرسوم بقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٩ باضافة أحكام تكميلية إلى القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بتقرير الأحكام الخاصة بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية ، الصادر فى ٢٠ مارس سنة ١٩٢٩ .

(٤) مرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام لائحة المحاماة أمام المحاكم الأهلية ، الصادر فى ٢٤ فبراير سنة ١٩٢٩ .

(٥) مرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام لائحة المحاماة أمام المحاكم الشرعية ، الصادر فى ٧ مارس سنة ١٩٢٩ .

(٦) مرسوم بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٢٩ بتعـديلى تشكيل المجلس الأعلى للجمعيات التعاونية ، الصادر فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٩ .

(٧) مرسوم بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٢٩ خاص بحفظ النظام فى معاهد التعليم ، الصادر فى ١٠ مارس سنة ١٩٢٩ .

(٨) مرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٢٩ باضافة حكم إلى المادة ٨٨ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١١ الخاص بالجامع الأزهر والمعاهد الدينية الاسلامية ، الصادر فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٢٩

(٩) مرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام الباب الثالث من الكتاب الثانى من قانون العقوبات الأهلى ، الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٩٢٩ .

المقرر — بعد أن تناقشت لجنة الشئون الدستورية فى موضوع التقرير علمت أن هنالك رأيا أو اقتراحا كان يرمى الى أن يقرر البطلان بقانون وقد تناقشت اللجنة فى هذا الرأى ولم تر محلا لأن تعدل عن القاعدة التى أخذت بها فى سنة ١٩٢٦ لأن الطريقة التى اتبعت فى الأعوام السابقة لسنة ١٩٢٦ — وهى الفترة التى عطلت فيها بعض أحكام الدستور ولم يدع فيها البرلمان للاجتماع — هى نفسها التى صدرت بموجبها مراسيم بقوانين فى فترة تعطيل البرلمان فى هذه المرة. ففى الحالتين ما كان للحكومتين القائمتين أن تصدرا تشريعاً فى غيبة البرلمان لأن طريقة إصدار القوانين مبينة بالدستور.

فى الحق أن حكومة سنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ — اعتمدت على ظاهر نص المادة ٤١ ولكن حجتها فى ذلك كانت ضعيفة وواهية ولم يأخذ بها المجلس عند ما نظر فى التشريعات التى أصدرتها فى ذلك الوقت . وضعف هذه الحجة التي أخذت بها حكومة سنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ هو الذي دعا

حكومة الدكتاتوريه الى عدم الالتجاء إلى المادة ٤١ من الدستور . فما كان يعمل تحت ستار هذه المادة سنة ١٩٢٥ — ١٩٢٦ عمل فى الفترة الأخيرة استناداً الى المادة ٤٨ من الدستور وهذه مخالفة علنية للدستور .

والنتيجة أنه فى الفترتين المذكورتين كانت هناك مخالفة صريحة . فما قرره المجلس سنة ١٩٢٦ هو ما نقترح تطبيقه على هذه الاجراءات التشريعية التى صدرت أثناء تعطيل الحياة النيابية .

وظاهر أن هذا الرأى الذى أخذت به اللجنة وبحثته لا ينصب إلا على المراسيم بقوانين التى يتضمنها هذا التقرير لأن باقى الاجراءات التشريعية لم يتسع الوقت لدى اللجنة لبحثها لأنها طلبت بيانات و إحصاءات ولم تصل اليها للآن إذن، فقرار البطلان المقترح على المجلس إصداره قاصر على المراسيم بقوانين التسع المعروضة على حضراتكم فى تقرير اللجنة ولا يمكن أن يلحق باقى المراسيم لأن اللجنة لم تبحثها للآن ولم تبد رأيا فيها .

محمود سليمان غنام افندى — أرى تعقيباً على تقرير لجنة الشئون الدستورية وكلام حضرة المقرر أن أشير إلى رأى محاكمنا فى شأن دستورية القوانين ، لأن العمل دلنا على أنها تتردد فى بحث هذه الدستورية وفى بطلان الاجراءات التشريعية التى تصدر أثناء تعطيل البرلمان . وأغلب ظنى أنها تستند فى ذلك إلى المادة ٤ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية التى تقضى بأنه « لا يبطل نص من القوانين أو الأوامر إلا بنص قانون أو أمر جديد يتقرر به بطلان الأول »

وعلى ذلك دار البحث فى اللجنة فى أن هذه الاجراءات التى صدرت فى عهد الدكتاتورية يتقرر بطلانها بقانون أو يتقرر هذا البطلان بدون اجراءات ومن تلقاء نفسه والرد على ذلك أنه لا محل لتطبيق المادة ٤ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية لأنها تشترط أن تكون القوانين الملغاة صادرة من سلطة تشريعية .

ان كلمة القوانين الواردة فى المادة ٤ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية يقصد بها القوانين التى تصدر من سلطة شرعية دستورية صحيحة .

وقد بين الدستور حدود هذه السلطة كما بين شروط سن القوانين فنص فى المادة ٢٤ من الدستور على ما يأتى :

« السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » .

وكذلك نص فى المادة ٢٥ على ما يأتى :

« لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » .

ومن المعروف الثابت أن الاجراءات الدكتاتورية المعروضة الآن على المجلس لم يشترك فيها البرلمان بمجلسيه ولم يقرها فهى باطلة من تلقاء نفسها و بقوة القانون « de plein droit »

اذن لا محل للرأى الذى يقول بالغاء هذه القوانين بقانون آخر إذ أنها باطلة فعلا .

عبد السلام فهمى محمد جمعه بك — الذى أود توجيه النظر اليه بهذه المناسبة أنه فى سنة ١٩٢٦ . لما أن عاد البرلمان قرر قراراً فى الموضوع الذى نحن بصدده و بحث المادة ٤١ من الدستور وصرح بلسان النواب جميعا أن هذه المادة لا تنطبق على الحالة التى يراد تطبيقها عليها .

كان لزاما على الحكومة إذ ذاك أن تسارع إلى وضع حد للاعتداء على الدستور بهذه الحجة. وقد تعهدت حكومتنا فى أول هذه الدورة فى خطاب العرش بأنها ستعمل على وضع الضمانات اللازمة لحماية الدستور . ووضع قانون لمحاكمة الوزراء . فالذى أراه أن تسارع الحكومة إلى سن هذه القوانين لأنها فى الواقع الحائل الوحيد الذى يمكن أن يحول بين الطغيان و بين المساس بحقوق البلاد . فان المستبد الظالم الذى قد تحدثه نفسه بالاعتداء على حقوق الامة يرتدع إذا رأى قضاة جريئين ونائبا عاما جريئا غير قابل للعزل يقدم هؤلاء الطغاة للقضاء العادل لينتقم للأمة منهم

لذلك ألح على الحكومة بأن تسرع فى تقديم هذه القوانين لتتمتع الأمة بسيادتها كاملة وتستطيع أن تمنع تهجم المعتدين على كرامتها (تصفيق) .

عمر عمر افندى — متى تنوى الحكومة تقديم مشروع حماية الدستور وقانون محاكمة الوزراء ؟

وزير الحقانية — ان تحديد وقت لتقديم مثل هذه القوانين الهامة أمر غير ميسور الآن وكل ما تستطيع الحكومة أن تصرح به هو أنها مهتمة بوضع مشروعات هذه القوانين ومتى أتمت بحثها بحثا دقيقا مستوفيا تقتضيه طبيعة هذه القوانين وأهميتها ، قدمتها إلى المجلس بدون توان لأنها جزء من برنامج الوزارة الذى ارتبطت به أمام البلاد وستقدمها قبل نهاية هذه الدورة (تصفيق)

وقد وافق المجلس على التقرير .

مجلس الشيوخ جلسة ٤ يونيو سنة ١٩٣٠

تقرير لجنة الحقانية

عن الاجراءات التشريعيه التى اتخذت فى فترة تعطيل البرلمان

(من ١٩ يولية سنة ١٩٢٨ لغاية ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٩)

(المقرر حضرة الشيخ المحترم محمد محمود خليل بك)

فى يوم ٢٨ يناير سنة ١٩٣٠ قدمت الحكومة الى مجلس الشيوخ ومجلس النواب جميع الاجراءات التشريعية التى اتخذت فى مدة تعطيل البرلمان أى فى المدة من ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ الى ١٠ يناير سنة ١٩٣٠ ليبدى كلا المجلسين رأيهما فيها .

أحال مجلس الشيوخ هذه الاجراءات الى لجنة الحقانية فى يوم ٣ فبراير سنة ١٩٣٠ لبحثها منعقدة بهيئة لجنة شؤون دستورية فوالت اللجنة اجتماعاتها وعقدت لذلك ست جلسات وانتهت فى بحثها الى ما يأتى :

صدرت فى فترة تعطيل البرلمان مراسيم فى شؤون تشريعية وصفت بأنها مراسيم بقوانين استنادا الى الأمر الملكى الذى استصدرته الوزارة فى شهر يوليه سنة ١٩٢٨ بايقاف العمل ببعض مواد الدستور وضمنته فقرة خاصة بمباشرة السلطة التشريعية فى غيبة البرلمان هذا نصها :

« أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها الانتخابات فستتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون »

وظاهر أن المادة ٤٨ من الدستور وهى « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » لا تخول الوزارة حق الحلول محل السلطة التشريعية ولا تجيز لها اصدار مراسيم تكون لها قوة القانون .

وإنما أجاز الدستور للسلطة التنفيذية اصدار مراسيم لها قوة القانون فى حالة واحدة هى المنصوص عليها فى المادة ٤١ وليست هذه المادة منطبقة على المراسيم المعروضة الآن على البرلمان لأنها خاصة بالمراسيم التى تصدر فى الفترة بين أدوار انعقاد البرلمان وفى ظروف خاصة وشرائط معينة فلا يسرى حكمها على تلك المراسيم .

وغنى عن البيان أنه ما دام الدستور قائما فلا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان .

لذلك :

تكون هذه المراسيم غير دستورية و باطلة بطلانا أصليا . و يترتب على هذا البطلان سقوط جميع الآثار المترتبة عليها من وقت صدورها .

***

ولكن ترى اللجنة من جهة أخرى أن تعميم حكم البطلان على نتائج كثير من هذه المراسيم بقوانين يترتب عليه ضرر كبير للمصالح العامة ولحقوق الأفراد وليس أقدر من الشارع على التوفيق بين احترام الدستور والعمل على الوقاية من هذا الضرر فيما يختص بالمراسيم التى تؤدى اليه . وذلك بأن يقصر بطلان هذه المراسيم على منفعة الدستور ويجعل فى حكم الصحيحة بالنسبة لنتائجها

لهذه الأسباب :

لا ترى اللجنة بدا من أن تشير على المجلس بأن يتبع فى معالجة نتائج الاجراءات التشريعية التى اتخذت فى فترة تعطيل البرلمان القواعد الآتية :

أولا — إن جميع المراسيم بقوانين الصادرة فى فترة تعطيل البرلمان هى مراسيم غير دستورية وباطلة بطلانا أصليا فى منفعة الدستور .

ثانيا — إن حكم هذا البطلان يسرى على نتائج المراسيم بقوانين التى يقدر المجلس أن بطلان نتائجها لا يترتب عليه ضرر للمصلحة العامة وحقوق الأفراد .

ثالثا — أنه فيما عدا ذلك من المراسيم بقوانين يصدر بشأنها قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صدورها الى أن يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها .

المراسيم بقوانين
التى يسرى حكم البطلان على نتائجها

بحثت اللجنة المراسيم المعروضة على المجلسين فتبين لها أن من بينها مراسيم بقوانين وضعت لحماية الحكم غير الدستورى كالمراسيم رقم ٢٣ و ٢٨ و ٢٩ لسنة ١٩٢٩ فهذه يجب أن تزول بزوال ذلك الحكم .

و يمكن أن يلحق بهذه المراسيم لعلاقة الارتباط بها المرسوم بقانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٢٩

الخاص بحفظ النظام فى معاهد التعليم والمرسوم بقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٢٩ الخاص بالجامع الأزهر والمعاهد الدينية .

ومن بينها أيضا ما وضع لغرض حزبى محض وهو المرسوم بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٢٩ الخاص بتعديل تشكيل المجلس الاعلى للجمعيات التعاونية وكان الغرض منه اقصاء أعضاء البرلمان عن هذا المجلس .

ومنها ما وضع فى ظروف ومناسبات تشف عن أغراض حزبية كالمرسوم بقانون رقم ١٦ لسنة ١٩٢٩ والمرسوم بقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٢٩ اللذين صدرا بتعديل بعض أحكام لائحة المحاماة أمام المحاكم الأهلية والشرعية . فقد وضع أولهما بمناسبة الحكم الصادر من مجلس التأديب ببراءة طائفة من المحامين النواب ولم يكن لنقض هذا الحكم سبيل مشروع فوضع القانون لنزع الاختصاص من مجلس التأديب وتحويله الى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض و إبرام وتولى واضع المذكرة الايضاحية ايراد الاسباب التى يعتبرها كافية لتزييف ذلك الحكم وتفنيد أسبابه بصرف النظر عما يلحق سمعة القضاء من التعريض الذى يجب أن يتنزه عنه الشارع

و يمكن أن يلحق بهذين المرسومين المرسوم بقانون رقم ١٧ لسنة ١٩٢٩ بتعديل بعض أحكام من قانون العقوبات لتطبيق عقوبة الرشوة على الأشخاص الذين لهم صفة نيابية . فقد وضع هذا القانون تحت تأثير الفكرة التى دفعت الى تعديل المحاماة كما يتبين من العبارة التى استهلت بها المذكرة الايضاحية لهذا القانون فضلا عما فى هذه العبارة من تسجيل لوقائع يعتبرها واضع القانون صحيحة مع أنها ستكون محل نظر القضاء بعد إلغاء المرسومين السابقين

تلك هى المراسيم بقوانين التى تقترح اللجنة على المجلس أن يقرر بأنها غير دستورية وباطلة بطلانا أصليا وأنه يترتب على بطلانها سقوط جميع الآثار التى ترتبت عليها من وقت صدورها .

وظاهر أن بطلان هذه المراسيم بقوانين يلحق أثره ما صدر من الأحكام بناء عليها سواء ما قضى منها بالعقوبة أو بالبراءة . و يترتب على ذلك أن تسترد سلطة الاتهام حريتها فى إجراءات الدعوى أمام الهيئة المختصة بمقتضى القوانين الشرعية .

وقد يبدو شىء من الصعوبة بالنسبة للأحكام التى قضت بالايقاف فى محاكمة تأديبية إذا صدر حكم جديد يقضى بالايقاف أيضاً . فالمفهوم فى هذه الحالة أن قواعد العدالة تقتضى أن تجب

عقوبة الايقاف السابقة العقوبة اللاحقة بمقدار ما نفذ منها .

وترى هذه اللجنة أن بطلان المراسيم بقوانين وبطلان الآثار التى ترتبت عليها لا تقتضى تعويضاً لأن هذه المراسيم وليدة انقلاب فى نظام الحكم لم تكن ضحاياه بعض أفراد عرضت لهم قضايا وصدرت ضدهم أحكام . فلا مبرر لطلب تعويض تدفعه خزانة الدولة .

***

وفيما عدا ذلك من المراسيم بقوانين ترى اللجنة أن تستبقى نتائجها بأن يصدر قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صدورها إلى أن يقرر أحد المجلسين عدم الموافقة عليها .

وقد اتصلت اللجنة بالحكومة فحضر جلستها وزير الحقانية ووافق اللجنة على وجهة نظرها كما هى موضحة بهذا التقرير . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم إلى المجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون .

***

حدث فى أثناء اشتغال هذه اللجنة بدراسة المراسيم بقوانين أن ورد إلى مجلس الشيوخ كتاب من رياسة مجلس النواب للاحاطة بأن هذا المجلس نظر فى تقرير لجنة الشئون الدستورية عن تسعة مراسيم بقوانين — وهى المراسيم التسعة التى تكلمنا عنها فى هذا التقرير — وقرر بأنها غير دستورية وباطلة بطلاناً أصلياً .

وتبين لهذه اللجنة من مراجعة تقرير لجنة الشؤون الدستورية لمجلس النواب أنها بعد أن أوردت الأسباب التى بنت عليها رأيها بأن هذه المراسيم التسعة غير دستورية وباطلة بطلاناً أصلياً قالت :

« وظاهر انه يكفى لسقوط هذه المراسيم وزوال ماترتب عليها من آثار قرار من أحد المجلسين ، اذ أنه متى قرر مجلس النواب بطلانها وعدم دستوريتها لم يصبح بعد ذلك محل لعرضها على مجلس الشيوخ لأنه لا يعرض عليه مما يقرره مجلس النواب الا مشروعات القوانين وما هو فى حكمها وهذه المراسيم ليست فى شىء من ذلك .

قد تحمل هذه الجملة على التساؤل عما اذا كان لمجلس الشيوخ بعد ذلك أن يتناول فى بحثه هذه المراسيم ؟ وترى اللجنة من مقارنة تقريرها بتقرير لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب أن هنالك اتفاقاً فى الرأى بين اللجنتين من حيث تقدير المراسيم بقوانين من الوجهة الدستورية بأنها مراسيم

غير دستورية و باطلة بطلانا أصليا . ولكنها ترى من جهة أخرى انه يجب اشتراك مجلسى النواب والشيوخ فى تقدير نتائج هذه المراسيم ولا يكفى لسقوطها أو سقوط بعضها وزوال ماترتب عليها من آثار قرار من أحد المجلسين . وذلك للأسباب الآتية :

أولا — لأن المراسيم بقوانين عرضت جميعها على مجلس الشيوخ من قبل الحكومة كما عرضت على مجلس النواب فلا محل للبحث فى جواز عرض المراسيم التسعة على مجلس الشيوخ لأنها معروضة عليه من قبل .

ثانيا — لأن هذه المراسيم لم تعرض على المجلسين باعتبار أنها مراسيم بقوانين صدرت صحيحة استنادا الى المادة ٤١ من الدستور حتى يجوز لأحد المجلسين أن يتمسك بحقه فى اسقاطها بمجرد اعلانه عدم اقرارها . وانما عرضت على المجلسين معا لأنها من الاجراءات التشريعية التى يحتم الدستور صدورها بقانون يقرره البرلمان . فوجب عرضها على البرلمان ليبدى رأيه فيها . واذا نظر مجلس النواب فى هذه الاجراءات بناء على هذا العرض فهو انما ينظر فيها بصفته سلطة تشريعية . وليس بخاف أن مجلس النواب لا يكوّن وحده السلطة التشريعية وانما تتكوّن هذه السلطة من المجلسين . لذلك عرضت الاجراءات عليهما معا ووجب بناء على ذلك أن يكون لكل من المجلسين رأيه فى موضوع هذه الاجراءات .

ثالثا — لأن عمل البرلمان بشأن المراسيم بقوانين المعروضة عليه الآن ليس مقصوراً على إعلان مبدأ بطلان هذه المراسيم من الوجهة الدستورية فحسب. بل يطلب إلى البرلمان فى الوقت نفسه أن يستعمل سلطته التشريعية بأوسع معانيها. تلك السلطة التى لايحدها إلا العدل والمصلحة العامة والتى من شأنها تقدير نتائج تلك المراسيم وتلافى الضرر الذى يترتب على بطلان نتائج كثير منها .

ولا ريب أن تقدير نتائج الاجراءات التشريعية من عمل السلطة التى كان من حقها اصدارها . فمن حق هذه السلطة مكونة من المجلسين استبقاء أو عدم استبقاء النتائج التى ترتبت على تلك الاجراءات .

رابعا — لأنه فى حالة عدم وجود نص صريح فى الدستور يرجع عادة الى السوابق الدستورية التى يقرها البرلمان . ولما كان الدستور خلوا من نص صريح يبين الطريقة التى تعالج بها مثل هذه المراسيم فهناك محل للأخذ بالسابقة الدستورية التى وضعها البرلمان بشأن المراسيم

بقوانين التى صدرت فى فترة تعطيله السابق وكان من شأنها اشتراك المجلسين فى تقدير نتائج تلك المراسيم .

ومما هو جدير بالذكر أن مقرر لجنة الشؤون الدستورية لمجلس النواب صرح أثناء المناقشة فى تقرير اللجنة بأنهم يقترحون تطبيق ما قرره المجلس بشأن مراسيم سنة ١٩٢٦ على المراسيم المعروضة الآن . فقال :

« وقد تناقشت اللجنة فى هذا الرأى ولم تر محلا لأن تعدل عن القاعدة التى أخذت بها فى سنة ١٩٢٦ لأن الطريقة التى اتبعت فى الأعوام السابقة لسنة ١٩٢٦ هى نفسها التى صدرت بموجبها مراسيم بقوانين فى فترة تعطيل البرلمان فى هذه المرة » .

الى أن قال :

« والنتيجة أنه فى الفترتين (أى فترة تعطيل البرلمان فى سنة ١٩٢٦ وفترة تعطيله فى سنة ١٩٢٨) كانت هناك مخالفة صريحة للدستور . فما قرره المجلس فى سنة ١٩٢٦ هو ما نقترح تطبيقه على هذه الاجراءات التشريعية التى صدرت أثناء تعطيل الحياة النيابية » .

والواقع أن الذى تشير به لجنة الحقانية على مجلس الشيوخ هو أن يجرى فى معالجة هذه المراسيم على القاعدة التى جرى عليها فى معالجة المراسيم بقوانين التى عرضت عليه فى المرة السابقة . تلك القاعدة التى كان من شأنها أن يشترك المجلسان فى تقدير المراسيم من الوجهة الدستورية ثم فى تقدير نتائج تلك المراسيم لاستبقاء ما يترتب على بطلانه ضرر بالمصلحة العامة والحقوق الأفراد .

وقد اتصلت هذه اللجنة بلجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب وحضر هذه الجلسة وزير الحقانية . وتم التفاهم بين اللجنتين و بموافقة الحكومة على أن تعالج المراسيم بقوانين جميعها بالكيفية المبينة بهذا التقرير .

لذلك :

تقترح اللجنة على مجلس الشيوخ أن يقرر :

أولا — أن جميع المراسيم بقوانين الصادرة من تاريخ حل البرلمان فى ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ لغاية انعقاد البرلمان فى ١١ يناير سنة ١٩٣٠ غير دستورية و باطلة بطلانا أصليا فى منفعة الدستور .

ثانيا — أن حكم هذا البطلان يسرى على نتائج المراسيم بالقوانين التسعة المبينة بالكشف المرافق لهذا .

ثالثا — أنه فيا عدا ذلك من المراسيم بقوانين يصدر قانون يجعلها فى حكم الصحيحة من يوم صدورها الى أن يقرر أحد مجلسى الشيوخ أو النواب عدم الموافقة عليها . ومن المتفق عليه أن الحكومة ستقدم الى المجلس بوجه السرعة مشروع هذا القانون .

رئيس اللجنة

أحمد زكى أبو السعود

(تقرير لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ)

عن الاقتراح المقدم من حضرة الشيخ المحترم عبد الستار الباسل بك بتفويض مكتب المجلس فى الاتفاق مع مكتب مجلس النواب على توزيع المراسيم بقوانين التى صدرت فى غيبة البرلمان على مجلسى الشيوخ والنواب

أحال المجلس بجلسته المنعقدة فى ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٣٦ هذا الاقتراح إلى اللجنة لدرسه وتقديم تقرير عنه للمجلس .

فاجتمعت اللجنة ودرسته بجلستى ٦ يناير سنة ١٩٣٧ و ٢٧ يناير سنة ١٩٣٧ وفيما يلى تقريرها عنه :

قدم حضرة الشيخ المحترم عبد الستار الباسل بك بجلسة ٢٣ ديسمبر سنة ١٩٣٦ الاقتراح التالى » :

« أقترح أن يفوض المجلس مكتب المجلس فى الاتفاق مع مكتب مجلس النواب على توزيع المراسيم بقوانين التى صدرت فى غيبة البرلمان على مجلسى الشيوخ والنواب وأن يوزع مكتب المجلس هذه المراسيم على اللجان المختصة بمجرد وصولها اليه » .

وبعد المناقشة فى هذا الاقتراح أخذ رأى المجلس فيه فقرر الموافقة عليه .

وبجلسة ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ قدم حضرة الشيخ المحترم احمد كامل بك الطلب الآتى :

حضرة المحترم رئيس مجلس الشيوخ

طبقا للمادة ٣٦ من اللائحة الداخلية أرجو أن تتفضلوا فتعرضوا على المجلس العودة للمناقشة فى اقتراح حضرة الشيخ المحترم عبد الستار الباسل بك الخاص بالمراسيم بقوانين التى صدرت

فى غيبة البرلمان والذى أخذ عليه الرأى فى الجلسة الماضية .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام

و بعد المناقشة فى هذا الطلب قرر المجلس إحالة الاقتراح الى لجنة الحقانية لدرسه وتقديم تقرير عنه للمجلس .

وقد تبين للجنة أن المراسيم بقوانين محل البحث هى التى عرضتها الحكومة على البرلمان فى مستهل دور انعقاده العادى الحادى عشر والتى صدرت فى الفترة بين ٢٨ يونيه سنة ١٩٣٤ و ٧ مايو سنة ١٩٣٦ وذلك طبقا للمادة الرابعة من الأمر الملكى رقم ٦٧ سنة ١٩٢٤ بشأن النظام الدستورى للدولة والتى تنص على أن :

« تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل » .

فموضوع البحث هو معرفة هل يجب على البرلمان وقد عرضت الحكومة عليه هذه القوانين أن يفحصها و يصدر قرارات عنها باقرارها أو تعديلها أو بالغائها أم أن ذلك غير واجب عليه وأن مجرد عرض هذه القوانين على البرلمان كاف لتبقى نافذة .

وقد تبين للجنة أنه قد اتجه رأى البرلمان فى عام ١٩٢٤ إلى ضرورة اعادة النظر فى القوانين التى صدرت أثناء غيبة الجمعية التشريعية والتى قدمت إلى المجلسين طبقا لنص المادة ١٦٩ من الدستور وهى :

القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

واستقر الرأى وقتئذ على ضرورة تقسيم تلك القوانين بين المجلسين ليقوما بنظرها كما لو كانت مشروعات قوانين وفعلا تم هذا التقسيم بالاتفاق بين مكتبى المجلسين ووافق على ذلك المجلسان وأحال كل منهما القوانين التى وقع فى اختصاصه على اللجان المختصة .

وفى عام ١٩٢٦ تناول المغفور له سعد زغلول باشا بحث موضوع المراسيم بقوانين التى صدرت فى أثناء غيبة البرلمان فقال إن هذه القوانين والمراسيم تنقسم الى قسمين :

- القسم الأول — ما كان يجب عرضه على الجمعية التشريعية من مشاريع القوانين .

القسم الثانى — المراسيم بقوانين التى صدرت أثناء العطلة البرلمانية تحت حجة المادة ٤١ من الدستور .

أما عن القسم الأول فان كلمة « تعرض » الواردة فى المادة ١٦٩ من الدستور يقابلها فى النص الفرنسى كلمة « تودع » ولذلك فان هذه القوانين متى أودعت بمجلس النواب حفظت قوتها لأنها لا تكون باطلة إلا إذا لم تودع بالمجلس — فاذا أودعت بالمجلس حفظت قوتها وكانت حينئذ كسائر القوانين لا يمكن أن تلغى أو تعدل إلا بعمل تشريعى يصدره البرلمان أى بقانون يصدق عليه مجلسا الشيوخ والنواب جميعا .

أما إذا لم يمسها المجلسان بتعديل أو إلغاء فانها تبقى حافظة لقوتها فلا لزوم للنظر فى هذه القوانين لمجرد إقرارها لأنها نافذة فعلا أما إذا رأت إحدى اللجان أو أحد حضرات أعضاء المجلس تعديل أو إلغاء أحد هـذه القوانين فيقدم العضو أو اللجنة اقتراحا خاصا بذلك وهذا الاقتراح يأخذ سيره القانونى .

أما فيما يختص بالقسم الثانى وهو الخاص بمراسيم القوانين التى صدرت فى عطلة البرلمان تحت حجة المادة ٤١ من الدستور فهذه يجب النظر فيها لأن تلك المادة نصت على أنه « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له . فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

ثم طرح رحمه الله على مجلس النواب تطبيقا للنظرية السابقة موضوع القوانين التى سبق أن أصدر فيها البرلمان قرارا بالتقسيم وقال إنها قد حفظت بمجرد عرضها على البرلمان كل قوتها وأنه لا لزوم للنظر فيها لمجرد إقرارها لأنها نافذة فعلا ولا تحتاج فى إقرارها إلى عمل تشريعى جديد وأنه لا داعى لاشغال المجلسين بالنظر فيهـا إلا إذا تراءى لاحدى اللجان أو لأحد حضرات الأعضاء تعديل أحدها أو إلغاؤه فنعدئذ يقدم اقتراح خاص بذلك يأخذ سيره التشريعى . وقد وافق مجلس النواب على ذلك وأخطر مجلس الشيوخ بهذا القرار فأحاله إلى لجنة الحقانية وقدمت تقريرها بالموافقة عليه وأقرها المجلس على ذلك .

واللجنة ترى أن الحكم الذى طبق فى عام ١٩٢٦ على النوع الأول من المراسيم بقوانين هو ما يجب

أن ينطبق على المراسيم بقوانين موضوع الاقتراح — وهي التي صدرت في عهد وزارتي صاحبي الدولة محمد توفيق نسيم باشا وعلى ماهر باشا وبخاصة أنه قد وضعت مادة في الأمر الملكي رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ بشأن النظام الدستورى للدولة المصرية لتعمل عمل المادة ١٦٩ من الدستور التي جاءت في باب الأحكام الوقتية وهي المادة الرابعة .

وقد أخذت الوزارة الحالية بهذا التقليد فعرضت على كل من المجلسين ما رأت عرضه من هذه المراسيم بقوانين استبقاء لها واستبعدت ما رأت استبعاده فبطل العمل به .

لذلك

ترى اللجنة أنه بهذا العرض قد احتفظت المراسيم بقوانين المعروضة بمجرد عرضها بقوتها وأصبح لا لزوم للنظر فيها من جديد إلا إذا تراءى لأحد حضرات الأعضاء تعديل أو الغاء أحدها فيقدم اقتراحا خاصا بذلك يأخذ سيره التشريعي المعتاد .

ولذلك فلا محل للاقتراح المقدم من حضرة الشيخ المحترم عبد الستار الباسل بك وقررت رفضه بإجماع الآراء .

وهي تتشرف بعرض تقريرها على هيئة المجلس الموقر

رئيس اللجنة

حسن نبيه المصرى

مجلس النواب — جلسة ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦

مذكرة مرفوعة إلى مجلس الوزراء من وزارة الداخلية

عن نظام مجالس المديريات

جرت مجالس المديريات منذ أنشأتها في سنة ١٨٨٣ بدورين . امتد الدور الأول من تاريخ انشائها الى سنة ١٩٠٩ وابتدأ الدور الثاني من سنة ١٩٠٩ —١٩١٣ ، وقد كانت اختصاصاتها في الدور الأول استشارية محضة وكانت اجتماعاتها قليلة وأعمالها غير ذات أهمية . وكان لكل مديرية مجلس يرأسه المدير ويختلف عدد أعضاء المجالس حسب اختلاف أهمية المديريات . وكان ينتخبون على درجتين لست سنين ويتجدد نصفهم بالكل ثلاث سنوات ، وربما كان أهم

شأن لمجالس المديريات أن عضو مجلس شورى القوانين كان ينتخب من بين أعضائه .

وفى الدور الثانى بدىء بتعديل اختصاصاتها فى سنة ١٩٠٩ فأصبحت المجالس أشخاصا معنوية تصرف أمورها بيدها واتسعت اختصاصاتها فمن حقها فرض رسوم مؤقتة دون توقف على موافقة الحكومة إذا كانت لا تتجاوز ٥ ٪ من ضرائب الأطيان و بموافقتها فيما زاد على ذلك ، الى اشتراط موافقتها على بعض التدابير الادارية ، الى إيجاب أخذ رأيها مقدماً فى بعض المسائل ، الى حقها فى إبداء رأيها فى كل ما يهم المديرية . وكان التعليم أكبر ما عنى به الشارع وربما كان من أجله تقرير الشخصية المعنوية كما أن الملحوظ فى حق المجالس فى فرض الرسوم المؤقتة كان الاتفاق على شؤونه .

وثنى الشارع فى سنة ١٩١٣ بتعديل نظام تشكيله . و إذا كان نظام الانتخاب قد ظل مرتبطا بنظام الانتخابات السياسية مبنيا على جداوله و بدرجتين على مثاله فانه لم يعد لمجالس المديريات شأن فى انتخاب أعضاء الجمعية التشريعية الذى أصبح مستقلا بنفسه ، وجعل عدد أعضاء كل مجلس تابعا لعدد المراكز فى كل مديرية لكل مركز عضوان وأصبح العضو ينتخب لأربع سنين و يتجدد نصف الأعضاء كل سنتين .

أما المجالس البلدية والمحلية فقد كانت لها سيرة أخرى . لم ترتبط يوما ما بالحياة السياسية كما كان الشأن فى مجالس المديريات . وقد جاء التفكير فى انشائها وتنظيمها وتعميمها متأخرا عن وضع القانون النظامى بعشر سنين . أما الاسكندرية فنظراً لظروف عمرانها الخاصة ومركز الأجانب فيها فقد ظفرت منذ سنة ١٨٩٠ بنظام بلدية أقرب ما يكون الى نظم البلديات فى أوربا من حيث الاختصاص واستقلت بتشكيل روعيت فيه حداثة عهد البلد بتلك النظم بالاستكثار من الأعضاء المعينين كما روعى فيه مركز الأجانب والحاجة الى الحصول على موافقة الدول على تخويل القومسيون حق فرض الضرائب البلدية . وأما باقى مدن القطر المصرى فكان أول عهدها بالتنظيم قرار مجلس الوزراء الصادر فى سنة ١٨٩٣ بانشاء مجالس محلية فى تسع مدن وكانت موارد تلك المجالس قاصرة على ما تخصها به الحكومة من الاعانات ، ولذلك كان مجهودها محصورا وميدان العمل فيها ضيقا . فلما طلبت المنصورة فى سنة ١٨٩٦ إحياء الأمر العالى الصادر فى سنة ١٨٨١ بانشاء بلدية فيها والذى كان العمل به موقوفا نشأ طراز جديد من البلديات كان أهم مايتميز به فرض رسوم اختيارية على البضائع الصادرة من المدينة والواردة اليهـــــا والاشتراك

الأجانب فى العضوية فى المجالس بعدد مساو لعدد المصريين المنتخبين . ولما كان عذا النوع من المجالس أوسع موارد وأكبر سلطانا فى ادارة الشئون البلدية فقد كان أثره فى تحسين المدن وتنظيمها وتوفير أسباب الصحة والترقية أكثر ظهورا . وقد حذا حذو المنصورة غيرها من البلاد ويبلغ عدد هذه المجالس التى تسمى الآن المجالس المحلية المختلطة أو المجالس البلدية ١٣ .

على أن الطراز الأول لم يعدم طلابا فقد أخذبه كثير من المدن ودعا هذا التوسع فى الأخذبه إلى وضع نظام أساسى له فى سنة ١٩٠٩ أصبح ينطبق على كل بلد يتقرر إنشاء مجلس محلى به . ولما كانت الاعانات التى كانت تمنحها الحكومة لهذه المجالس غير كافية للصرف على المصالح البلدية فقد بدا لهذه المجالس أن تستعمل هى أيضاً نظام الرسوم الاختيارية وبدأت تفرض تلك الرسوم بلا رقابة حتى صدر قرار فى سنة ١٩١٨ بالموافقة على ماسبق فرضه من الرسوم واشتراط موافقة وزارة الداخلية على مايفرض منها من جديد . وقد بلغ عدد المجالس المحلية ٥٣

وفشت الرغبة فى بعض البلاد التى ليست مقر مركز وفى بعض القرى فى أن تحصل هى أيضاً على نظام بلدى يسمح بتوفير أسباب الصحة والنظام فوضع فى ٩ فبراير سنة ١٩١٨ نظام أساسى للمجالس القروية . وقد بلغ عدد المجالس القروية ٣٤

وتشترك هذه الأنواع الثلاثة على خلاف فى التشكيل غير كبير عدا فيما بين المجالس المحلية والقروية من جانب والمجالس البلدية من جانب آخر بالنسبة للأجانب ، فى أن الغرض منها هو القيام على المصالح البلدية من تنظيم وإنارة وتعهد الطرق والشوارع وإنشاء مجار وتوفير مياه إلى غير ذلك من الأعمال ، ولم يعتبر أن أى نوع منها كانت له شخصية معنوية بل كانت تعتبر جميعا أنها فروع من الادارة العامة خصت بأعمال البلديات ولها ما لسائر أجزاء الحكومة من الحقوق وعلى الأخص فيما يختص باستعمال الطرق الادارية للتنفيذ بالرسوم.

يتبين من تاريخ هذه المجالس أنها كانت دائمة التطور مطردة الرقى والتحسين فلما كان وضع الدستور رأت لجنة الدستور أن تخصها بشرف الذكر فيه وألا تقف من الأمر عند حد إثبات ما أفضى اليه ذلك التطور التدريجى بل أن تسبقه وتقرر فى شأن تلك المجالس قواعد تشاكل ما كان يراد وضعه بشأن الهيئات السياسية .

وقد قررت أن تقوم مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها إلى جانب السلطات

العامة» وأن «تنظر هذه المجالس فى الشئون الخاصة بالمديريات والمدن والقرى المعتبر كل منها شخصاً معنوياً قائماً بذاته يمثله مجلسه» .

ولما عرض مشروع لجنة الدستور على اللجنة الاستشارية التشريعية رأت هذه اللجنة أن من المجازفة أن يعترف لقرى القطر جميعاً بالشخصية المعنوية وأن تكن القرى التى لا يكون لها مجالس لا تستطيع الانتفاع بشخصيتها فعدلت الصيغة على وجه أن القانون هو الذى يضع الشروط التى تكون المدن والقرى بمقتضاها أشخاصاً معنوية واعتبرت من مزايا هذا التعديل أنه يمكن من مشاكلة الهيئات المحلية لأحوال التطور المتفاوتة فى جهات القطر المختلفة . وقد صدر الدستور بهذه الصيغة المعدلة فأصبحت الشخصية المعنوية لأقسام البلاد أمراً غير مطلق ولا مطرد بل أصبح مناطها ما يضعه القانون من الشروط الخاصة بمباشرة حقوقها . ولكن روح الدستور ترمى بوضوح إلى التوسع فى الاعتراف بالشخصية المعنوية لهذه الأقسام .

على أن الدستور لم يقصر همه على هذا الاصلاح بل عقبه بآخر فقد ضمن المادة ١٣٣ المبادىء التى يجب أن تراعى فى القوانين التى توضع لترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية وتحديد اختصاصها .

وهذه المبادىء المأخوذة عن دساتير بلاد طويلة العهد باللامركزية الادارية تنم أيضاً على رغبة التوسع فى الأخذ بمبدأ الانتخاب وبمبدأ استقلال هذه المجالس فى الشئون المحلية .

وقد أصبح وضع هذه القوانين حاجة ماسة لا لوجوب المشاكلة بين النظم السياسية و بين ما يقوم إلى جانبها من النظم المحلية ولا لأن إدخال وجوه من الاصلاح مختلفة أصبح ضرورة عاجلة . لا لهذين السببين وحدهما بل لأن مجالس المديريات بصفة خاصة انتهت مدد أعضائها من زمن طويل ولم يعد من الممكن حتى بحسب نظامها القائم انتخاب من يحل محلهم إذا كانت الجداول بعد أن تركت زمناً بلا مراجعة غير مطابقة للواقع .

ولذلك لم تتردد الحكومة فى وعد مجلسى النواب والشيوخ بأنها جادة فى تشكيل لجنة لاعداد مشروعات تلك القوانين .

ولما كان إعداد هذه المشروعات يهم عدة وزارات ومصالح فقد رأت وزارة الداخلية أن يكون فى اللجنة إلى جانب من يمثلها ممثلون للوزارات وللمصالح الأخرى كما رأت أن يكون بها أيضاً أعضاء من

مجلسى الشيوخ والنواب لتكون أبحاثها جامعة لأطراف المسائل شاملة لوجهات النظر المختلفة وتقترح وزارة الداخلية أن تشكل لجنة ممن تأتى أسماءهم :

حضرة صاحب المعالى أحمد زكى أبو السعود باشا وزير الحقانية رئيساً

« « العزة محمد علوى الجزار بك وكيل مجلس الشيوخ

« « السعادة أحمد على باشا عضو « «

« « « وكيل وزارة الداخلية

« « « « « « « الشئون الصحية

« « « « « « المالية

« « « عبد الحميد بدوى باشا رئيس لجنة قضايا الحكومة

« « العزة حسين سرى بك وكيل وزارة الأشغال العمومية المساعد

« « السعادة محمد صفوت باشا عضو مجلس الشيوخ

« « « « محمد زغلول باشا عضو مجلس النواب

« « العزة الدكتور حسن كامل بك عضو مجلس النواب

« « « « « حافظ عفيفى بك « « « أعضاء

لذلك تتشرف وزارة الداخلية برفع هذه المذكرة إلى مجلس الوزراء حتى إذا وافق عليها أصدر قراره بتشكيل اللجنة المذكورة .

القاهرة فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٦ .

وزير الداخلية

عدلى يكن

مجلس النواب جلسة ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٢٦

تقرير عن الحصانة البرلمانية

(فى الاجراءات المتخذة ضد حضرة النائب أمين هام حادى افندى)

بجلسة ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٦ أحال المجلس على اللجنة المكاتبة الواردة من حضرة رئيس نيابة

مصر بتاريخ ١٥ نوفمبر سنة ١٩٢٦ لرياسته بخصوص قضية حضرة النائب أمين همام حمادى أفندى المتهم بالتحريض على قتل المرحوم محمد شرف أفندى . وقد استدعى هذه الاحالة ما ظهر أثناء المناقشة بتلك الجلسة من ضرورة تحديد حق المجلس فى هذا الصدد ومعرفة ما إذا كان للنائب الذى تتخذ ضده إجراءات أو يقبض عليه قبل بدء دور الانعقاد أن يتمسك بالحصانة بمجرد افتتاح الدور أم لا ؟ وهل للمجلس أن يتدخل فيطلب إيقاف الاجراءات والافراج عنه ؟

وقد أحالت اللجنة هذا الموضوع على لجنة فرعية مشكلة من ثلاثة من أعضائها بحثته وقدمت تقريرا ختمته بأنه ليس للنائب الذى اتخذت ضده إجراءات أو قبض عليه قبل بدء دور الانعقاد أن يتمسك عند انعقاد المجلس بالحصانة كما أنه ليس للمجلس أن يتدخل فيأمر بالافراج عنه أو بإيقاف الاجراءات المتخذه ضده .

وقد بحثت اللجنة العامة فى عدة جلسات عقدتها فى القرار الذى وصلت اليه اللجنة الفرعية وانتهت فى بحثها إلى ما يأتى :

١ — أصل الحصانة وتاريخ مصر الدستورى :

ضمانا لاستقلال البرلمان فى عمله وحماية لأعضائه ضد أنواع التهديد والانتقام التى قد تقوم بها حكومة بيدها زمام الدعوى العمومية ضد عضو يزعجها بحملاته، أو يقوم بها فرد أو هيئة ضد عضو يخشون نفوذه أو آراءه أو يحقدون عليه لموقف من مواقفه البرلمانية قررت دساتير العالم مبدأ عدم جواز القبض على أحد أعضاء البرلمان وعدم اتخاذ اجراءات جنائية ضده إلا بتصريح من المجلس التابع هو له حتى لا يكون للحكومة أو لغيرها من السلطات أن تنتزع النائب من مقعده البرلمانى جريا وراء عاطفة حقد أو انتقام ومنعا له من أداء واجبه البرلمانى .

والحصانة اجراء استثنائى اقتضته ضرورة جعل السلطة التشريعية بمنأى عن اعتداءات السلطات الأخرى وطغيانها . وهى وان كانت فى ظاهرها تخل بمبدأ المساواة بين الأفراد إلا أن عدم المساواة هنا لم يقرر لمصلحة النائب بل لمصلحة سلطة الأمة ولحفظ كيان التمثيل النيابى وصيانته ضد كل اعتداء .

ولما كانت الحصانة لم تقرر إلا لمصلحة النظام النيابى لم يكن للعضو أن يتنازل عنها من غير اذن المجلس كما أن له أن يتمسك بها أمام سلطات التحقيق والمحاكمة فى أية حالة كانت عليها الاجراءات الجنائية حتى أمام محكمة النقض والابرام لأول مرة . وإذا رفعت الدعوى للمحكمة

وجب عليها من تلقاء نفسها وبالرغم من قبول العضو للمحاكمة أن تحكم بعدم قبولها حتى يصرح المجلس بالسير فى الاجراءات (راجع ديجوى فى الدستور جزء رابع طبعة ثانية سنة ١٩٢٤ صفحة ٢١٣) .

٢ — نصت المادة ١١٠ من الدستور المصرى على أنه « لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » .

ولم تكن هذه أول مرة فى تاريخ مصر الدستورى يتقرر فيها مبدأ الحصانة فقد نصت المادة ٥٣ من لائحة تأسيس شورى النواب الصادرة فى سنة ١٨٦٦ على أنه « فى مدة افتتاح مجلس الشورى فى الأيام المحددة له لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا إذا كان لا سمح الله حصل من أحدهم — مادة قتل — فطبعا لا يعد من أعضاء مجلس الشورى و يتعين بدله حسبما فى مادة ١٣ من اللائحة الأساسية » .

ونصت المادة الرابعة من لائحة مجلس النواب الصادرة فى سنة ١٨٨٢ على أنه « لا يجوز التعرض للنواب بوجه ما و إذا وقع من أحدهم جناية أو جنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه إلا بمقتضى اذن من المجلس » .

ونصت المادة الخامسة على أنه « للمجلس حال انعقاده أن يطلب الافراج أو توقيف الدعوى مؤقتا لحد انقضاء مدة اجتماع المجلس عمن يدعى عليه جنائيا من أعضائه أو يكون مسجونا فى غير مدة انعقاد المجلس بدعوى لم يصدر فيها حكم » .

٣ — ولتعرف المصدر الذى نقل عنه واضعو الدستور المصرى المادة ١١٠ رأت اللجنة أن ترجع إلى أعمال لجنة الدستور فتبين لها من الرجوع إلى تقرير لجنة المبادىء العامة وهى المعروفة بلجنة الثمانية عشر أنها لم ترجع فى بحثها إلى لائحة مجلس شورى النواب المصرى سنة ١٨٨٢ بل رجعت فى ذلك إلى الدساتير الأوروبية . فقد جاء فى التقرير المشار اليه ما نصه « وقد قررت الهيئة أيضا أنه لا يجوز اتخاذ اجراءات جنائية ضد أحد من أعضاء المجلسين أو القبض عليه إلا بتصريح المجلس التابع هو له ، لأنه إذا أجيز لسلطة أن تقبض على النائب أو أو تتخذ اجراءات جنائية ضده يخشى من سوء استعمال هذا الحق أو اتخاذه وسيلة للتهديد .

« تقرر هذا المبدأ فى فرنسا فى المادة ١٤ من دستور سنة ١٨٧٥ وفى المادة ٤٤ (صحتها ٤٥)

من الدستور البلجيكي والمادتين ٣٧ و ٤٥ من الدستور الايطالى وفى دساتير العالم كله . كما تقرر أن المجالس النيابية هى وحدها صاحبة الحق فى مؤاخذة أعضائها على الطريقة التى تقررها لوائحها الداخلية وهى كذلك صاحبة الحق فى التصريح للسلطة التنفيذية باتخاذ اجراءات ضد العضو الذى يخالف القانون فى أعماله الخارجية » .

٤ — متى تبدأ الحصانة ومتى تنتهى :

من المتفق عليه أن الحصانة تشمل كل مدة دور الانعقاد سواء كان عاديا أو غير عادى فتبدأ بابتدائه وتنتهى بانتهائه . وتظل قائمة حتى ولو كانت جلسات المجلس مؤجلة سواء كان التأجيل بقرار من المجلس أو كان بأمر رئيس الدولة للمدة التى ينص عليها الدستور (راجع المادة ٣٩ من الدستور المصرى) إذ لا يمكن اعتبار دور الانعقاد مقفلا إلا بتلاوة مرسوم الفض بالمجلسين (راجع المادة ٩٦ من الدستور المصرى فقرة ثانية)

(Duguit IV, p.215, Esmein 11, p. 389)

وما دامت الحصانة قاصرة على مدة الانعقاد فيجوز القبض واتخاذ الاجراءات قبل بدء الانعقاد أو فيما بين الدورين .

١ — الاجراءات التى تشملها الحصانة :

الحصانة تحمى العضو من الاجراءات الجنائية كلها ومن القبض عليه . وقد اختص القبض بالذكر وإن كان يدخل فى الاجراءات نظرا لخطورته ولأنه فى بعض الأحيان قد يحصل القبض ثم تبدأ اجراءات التحقيق بعده ، فيكون القبض فى هذه الحالة أول خطوة فى الاجراءات ، (يلاحظ ما سيرد فيما بعد بند ١٤) فكل ما يدخل فى اجراءات التحقيق والمحاكمة وكذلك القبض ممتنع إلا باذن المجلس . فمثلا لا يصح أن يستجوب العضو ولا أن يصدر ضده أمر احضار ولا ضبط ولا قبض ولا ترفع ضده دعوى أمام القضاء الجنائى ولا يفتش منزله (راجع فى ذلك Dalloz Pratique. تحت كلمتى دستور وسلطات عامة بند ٥٥ و ٥٦ و ٥٧ ,Constitutions Pouvoirs Publics وجارو تحقيق جنايات مختصر صفحة ٥٦٢ خصوصاً بالنسبة لعدم جواز تفتيش المنزل)

ولا تضبط رسائله . وقد حدث أثناء الحرب الكبرى الأخيرة أن اعترفت الحكومة الفرنسية بأن مبدأ الحصانة لا يجيز حتى فى مدة اعلان الأحكام العرفية اجراء الرقابة العسكرية على

الخطابات والرسائل الخاصة بأعضاء البرلمان .

٦ — مقارنة النصوص الخاصة بالحصانة فى الدساتير المختلفة :

تبين مما تقدم أن لجنة المبادئ العامة أشارت الى دستور فرنسا سنة ١٨٧٥ وبلجيكا وايطاليا وقد رأت اللجنة أن تضع هذه النصوص فى مقدمة تقريرها حتى يتبين تماما أى دستور نقلت عنه المادة (١١٠) .

Constitution Egyptienne (1923),

Article 110.—Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne pourra, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière de répression, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Constitution Belge.

Article 45 (Al. 1er.).—Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre, ne peut, pendant la durrée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière de répression, qu'avec l'autoristion de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Loi Organique Française (1875).

Article 14 (Al. 1er).— Aucun membre de l'une ou de l'autre Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle, qu'avec l'autorisation de la Chambre dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit.

Constitution Italienne.

Article 37.—Hors le cas de flagrant délit, aucun sénateur ne peut être arrêté sinon en vertu d'un ordre du Sénat.

Article 45.—Aucun député ne peut être arrêté, hors le cas de flagrant délit, dans le temps de la session, ni traduit en justice en matière criminelle, sans l'autorisation préalable de la Chambre.

ومن هذا يتضح أن المادة المصرية منقولة عن الفقرة الأولى من المادة ٤٥ من الدستور البلجيكى

٧ — تأثير انعقاد المجلس فى الاجراءات التى بدأت قبله :

ما هو تأثير ابتداء الدور على الاجراءات التى بدأت ضد عضو أو قبض عليه قبل انعقاد الدور :

(١) أتستمر من غير قيد ولا شرط ومن غير حاجه لاذن ؟

(٢) أم توقف بمجرد افتتاح الدور و يفرج عن العضو ولا تستأنف إلا بعد اذن المجلس ؟

(٣) أم تستمر الاجراءات ويبقى القبض حتى يتدخل المجلس فيطلب ايقافها أو يأمر بالافراج ؟

هنا انقسم أعضاء اللجنة ، ففريق وهم الأقلية يرون ان المادة (١١٠) من الدستور المصرى بنصها الحالى تسمح بالقول بوجود الحصانة وقيامها و بعض حضرات الاعضاء الذين يقولون بهذا يرون أنه يجب الافراج فورا وايقاف الاجراءات بمجرد انعقاد الدور ويجب على ذى الشأن (النيابة العمومية أو المدعى إذا كانت الجنحة مباشرة) أن يستأذن المجلس فى اتخاذ الاجراءات ، والبعض الآخر يرى أن القبض والاجراءات يستمران حتى يتدخل المجلس فيأمر بالايقاف أو بالافراج .

أما الأغلبية فترى أن المادة (١١٠) لا تسمح مطلقا بالقول ببقاء الحصانة فى هذه الحالة بأى شكل من الاشكال .

وتتلخص أدلة كل من الفريقين فيما يلى :

٨ — يرى القائلون بوجود الحصانة أن المادة (١١٠) من الدستور لا يخلو حالها من أحد أمور ثلاثة :

(١) إما أن تكون قاصرة على منع البدء فى اجراءات جنائية أثناء الدور فمتى بدىء فيها قبل الانعقاد ولو لم تكن قد انتهت فلا حصانة .

(٢) واما أن تعتبر عبارة المادة مطلقة فكما تسرى على البدء تسرى على الاستمرار فى الاجراءات والاجراءات الجديدة التى لم تكن اتخذت قبل الانعقاد .

(٣) وإما أن تعتبر مبهمة بين القصر والاطلاق .

أما عن الفرض الأول فيرون أنه لا يستطيع أحد الجزم بأن عبارة « لا يجوز اتخاذ إجراءات جنائية » تقصر الأمر حتما على البدء فى اتخاذ إجراءات لأن عبارة الألفاظ لا تسمح بهذا الجزم .

وأما عن الفرض الثانى فليس هناك ما يمنع من القول بها بل يرون أن عبارة المادة تحتملها ويقولون أن الاجراءات الجنائية المستمر فيها والتى لم تكن قد اتخذت من قبل لا تخرج عن كونها « إجراءات جنائية » . ومادامت الاجراءات الجنائية لم تنته مع المتهم فلازالت تتخذ معه إجراءات جنائية لأنه فى كل مرحلة تتجدد الاجراءات .

فإذا لم يقبل الفرض الأول ولا الثانى واعتبر نص المادة مبهما بين القصر والاطلاق فيجب

إذن الاجتهاد والتفسير مسترشدين بحكمة التشريع و بالسوابق فى البلاد الدستورية والأجنبية .

أما حكمة التشريع فتقضى أن يتفرغ نواب البلاد للقيام بواجبهم نحوها مدة دور الانعقاد وأن لا يمنعوا من ذلك بأية وسيلة بغير موجب والسماح باستمرار إجراءات اتخذت قبل الانعقاد يتناقض مع الغرض من الحصانة النيابية وحكمة تشريعها .

و يردون على عدم وجود نص مقابل للفقرة الثانية من المادة الرابعة عشرة من قانون فرنسا الدستورى الصادر فى ١٦ يولية سنة ١٨٧٥ بأنه بالرجوع إلى أعمال لجنة الدستور لا نجد أن اللجنة قصدت أن تقصر الحصانة على مدة دور الانعقاد :

وليس فى أعمال اللجنة ما يدل على أنها أخذت المادة (١١٠) من الدستور عن المادة (١٤) الفرنسية وتعمدت عدم نقل الفقرة التالية من المادة

٩ — على أنهم يقولون أيضا أنه عند ما كان نص الدستور الفرنسى مماثلا لنصنا الحالى فقد كان يفسره القضاء ومجلس النواب الفرنسى بالمعنى الذى نقول به . فدستور فرنسا الصادر فى سنة ١٨٣١ كان خلواً من الاشارة إلى حق مجلس النواب فى إيقاف الاجراءات أو الأمر بالافراج إذا اتخذت الاجراءات أو حصل القبض قبل انعقاد الدور واستمرا بعده ، وهذا نصها :

Constitution 14 Août 1831.

Article 44.—Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté, en matière criminelle sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre ait permis sa poursuite.

و بالرغم من هذا النص حدث عند انعقاد الدور فى سنة ١٨٣٢ أن قدم أحد النواب معارضة فى حكم جنائى صدر عليه من محكمة الجنايات قبل انعقاد الدور فلم يقم الخلاف حول قيام الحصانة بل حول من الذى يطلب رفع الحصانة من المجلس و يستصدر الاذن أهو العضو أم النيابة العمومية وانتهت بأن طلب وزير الحقانية بنفسه الاذن ، و يقولون أيضا أنه مع خلو دستور سنة ١٨٤٨ من مثل هذا النص الحالى فقد حدث فى سنتى ١٨٤٩ و ١٨٥٠ أن استأذن النائب العمومى المجلس فى الاستمرار فى الاجراءات الجنائية التى كان قد بدىء فيهما مع شخصين لم يكونا نائبين ثم انتخبا .

وكذلك قررت محكمة النقض سنة ١٨٤٢ (D, 1842, 1. 140) بأن الحصانة باقية فى مثل هذه الحالة وكانت الحادثة تتلخص فى أن نائبا قدم نقضا دون أن يقدم نفسه لتنفيذ الحكم الصادر

عليه بالعقوبة والمادة (٤٢١) من قانون تحقيق الجنايات تشترط لصحة النقض أن يقدم رافعه نفسه للتنفيذ إذا كان الحكم بالحبس لمدة تزيد عن ستة أشهر . فرأت محكمة النقض أن الحصانة تحول دون ذلك وقبلت النقض شكلا .

وقررت محكمة النقض والابرام سنة ١٩١٢ بأنه لايجوز القبض على النائب بعد افتتاح البرلمان ولو كانت قد اتخذت نحوه إجراءات جنائية من قبل (D21-1-249) وكانت القضية خاصه أيضا بقبول النقض .

١٠ — غير أن أنصار هذا الرأى ينقسمون بعد ذلك إلى فريقين : فريق منهم يرى أنه بمجرد افتتاح الدور يجب الافراج عن العضو و إيقاف الاجراءات واستصدار إذن من المجلس . والفريق الآخر يرى أن الاجراءات تستمر والقبض يدوم حتى يتدخل المجلس فيأمر بايقاف الاجراءات أو بالافراج .

١١ — والآن نستعرض رأى الفريق الثانى وأدلته :

يرى الفريق الثانى أن الحصانة حق استثنائى تقرر بنص خاص فلايجوز التوسع فيه ولا تأويله تأويلا من شأنه إضافة حق جديد لا تحتمله ألفاظه ولا معانيه . وأن نص المادة (١١٠) من الدستور لايسمح مطلقا بالقول بأنه نص مطلق يتناول الاجراءات السابقة على دور الانعقاد والتى تتخذ خلاله و إلا لما كان هناك مسوغ لوضع عبارة «أثناء دور الانعقاد» .

وأنه بالرجوع إلى الدساتير الأجنبية التى نقل عنها و ضعوا دستور سنة ١٩٢٣ نرى أنه بجانب النص الذى تضمنته المـادة (١١٠) توجد فقرة أخرى تنص بصراحة على حق المجلس بالنسبة للاجراءات التى اتخذت قبل انعقاد الدور وحل الدور وهى مستمرة (راجع الفقرة الثالثة من المادة ٤٥ من دستور بلجيكا سنة ١٨٣١) وهو الدستور الذى نقل عنه نص المادة ١١٠ و (راجع الفقرة الثانية من المـادة ١٤ من قانون فرنسا الأساسى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥)[1] فكلاهما يتضمن الفقرة الاضافية التالية « ويجوز لأى المجلسين أن يقرر ايقاف الاجراءات المتخذة نحو عضو من أعضائه والافراج عنه مدة دور الانعقاد كله » .

فهاتان الفقرتان تقرران حقا آخر للبرلمان بالنسبة للاجراءات السابقة على دور الانعقاد .

---

(1) La détetion ou la poursuite d'un membre de l'une ou de l'autre Chambre est suspendue pendant la session, et pour toute sa duree, si la Chambre le requiert.

وهو حق مختلف كل الاختلاف عن الحق الذى تقرره الفقرة الأولى فى كل من المادتين ٤٥ بلجيكى و ١٤ فرنسى. فهذا الحق الأخير أساسه أن كل اجراء يتخذ أو قبض يحصل أثناء دور الانعقاد يعتبر باطلا وغير موجود إذا حصل من غير تصريح المجلس .

أما الحق المقرر بعد ذلك فأساسه أن الاجراءات الجنائيـة التى اتخذت وأوامر القبض التى صدرت قبل بدء دور الانعقاد تعتبر صحيحة ونافذة حتى يتدخل المجلس فيأمر بإيقاف مفعولها أو بعبارة أخرى يعلق نفاذها حتى ينتهى الدور .

فالحقان مختلفان تماما طبيعة وحكما ولو أن هذا الحق الأخير كان من طبقة الحق الأول لصح القول بأن سكوت الشارع عنه لا يمنع من استنتاجه وأن نص المادة (١١٠) يقتضيه و يوجبه .

ولو كان الحق الأول يقتضى هذا الحق الأخير لما استدعى تقرير هذا ضرورة وضع نص خاص فى الدستورين اللذين نقلنا عنهما ولا فى لائحة مجلس النواب المصرى السالف ذكرها .

١٢ — أما القول بأن الاجراءات الجنائية تتجدد فى كل مرحلة فلو بدأت قبل انعقاد الدور ثم استمرت حتى بدئه فلا بد من استئذان جديد والاستشهاد على ذلك بسابقة سنة ١٨٣٢ فمدفوع أيضا لأن قضاء محكمة النقض والابرام الذى لم يشذ عنه علماء الفقه الدستورى بل أقروه هو أنه اذا بدأت الاجراءات فى غير الدور ثم حل الدور فلا حاجة لاستئذان لاستمرارها (راجع دالوز سنة ١٩١٣ قسم أول صفحة ٧٧) حيث تقرر بصحة السـير فى نظر المعارضة المقـدّمة من نائب أثناء انعقاد الدور من غير استئذان ما دامت الاجراءات بدأت قبل الدور . والحكم الذى يصدر فى المعارضة حكم صحيح لأنه يعتبر متمما للاجراءات التى بدأت صحيحة .

و يظهر أن نقطة الخلاف كانت « هل كان النائب وقتها متمتعا بالحصانة فلا بد من استئذان أم تعتبر الاجراءات مستمرة فلا حاجة لاذن للسير فى المعارضة » فلم يكن من رأى محكمة النقض أن الحصانة باقية كما ترى .

وكذلك جاء فى دالوز سنة ١٩١٢ قسم أول صفحة ٢٤٩ حكم لمحكمة النقض جاء فيه :

« لا توقف الاجراءات المتخذة ضد النائب فى غير مدة الانعقاد (إلا إذا طلب المجلس ذلك) لأنه ما دام النائب العام قد وجه تهمة الى النائب فى وقت لم يكن المجلس فى دور انعقاده فتكون الدعوى العمومية مقبولة اللهم إلا إذا استعمل المجلس حقه المقرر فى الفقرة الثانيـة من المادة ١٤ سنة ١٨٧٥ وطلب إيقاف الاجراءات » .

ولا تأثير للقرار الذى يتخذه مجلس النواب معلنا فيه أنه لا بد من الاستئذان لا للبدء فى اتخاذ اجراءات بل للاستمرار فيها أثناء دور الانعقاد لأن قراره هذا لا يمكن بحال أن يغير من نص قانون دستورى .

ولما كانت المعارضة فى حكم غيابى ليست إلا استمرارا للاجراءات الأصلية ومن شأنها أن تحفظ الدعوى العمومية قوتها فاذا رفعت معارضة من نائب أثناء إنعقاد الدور كان للمحكمة أن تفصل فى المعارضة من غير استئذان ما دامت الاجراءات كانت قد بدأت قبل الدور ولا يؤثر على حق المحكمة مطلقا أن النائب العمومى قد قدّم طلبا بالتصريح برفع الحصانة البرلمانية والقاء القبض أثناء الدور لأن مثل هذا الطلب ليس من شأنه أن ينزع من المحكمة قضية تعلق بها قضاؤها تعلقا صحيحا قبل الدور .

١٣ — على أننا لا ندرى ما هو تأثير افتتاح الدور على الاجراءات التى بدأت قبله واستمرت فى رأى القائلين بوجود الحصانة ، أيوقف كل تحقيق و يفرج عن المتهم بمجرد انعقاد المجلس ويجب على النيابة أن تطلب التصريح برفع الحصانة أم يستمر القبض والاجراءات حتى يتدخل المجلس فيوقفها ؟

ان قالوا بالحل الأول فكأنهم يقررون أن دستورنا الذى جاء نصه قاصرا فى هذا الموضوع عن دستورى فرنسا و بلجيكا يقرر فى الوقت ذاته للنائب وللمجلس حقا أوسع من الحق المقرر فى تلك الدساتير فانها كما مر بيانه تقرر أن الاجراءات التى اتخذت قبل انعقاده صحيحة ونافذة ولا يقف أثرها الا عند تدخل المجلس . أما الحل الذى يقترحونه فى حالتنا فهو أنها تبطل من نفسها (Ipso facto.) بمجرد انعقاد المجلس بحيث أن كل قبض بعده يكون باطلا .

وان قالوا بالحل الثانى فكأنهم يقرون حبسا واجراءات فى وقت النائب فى نظرهم متمتع فيه بالحصانة فهو حبس باطل واجراءات باطلة هذا فضلا عن أنهم يعطون للمجلس فى هذه الحالة حقا من غير نص .

١٤ — أما أعمال لجنة الدستور فليس فيها ما يدل على حقيقة قصدهم من عدم جعل نص المادة (١١٠) شاملا للحالتين اللتين يشملهما نص المادة ٤٥ من دستور بلجيكا المنقولة عنه .

والواقع أن لجنة الثمانية عشر أو لجنة المبادىء أقرت مبدأ عدم جواز القبض على أعضاء البرلمان الا باذن المجلس و بعد موافقة اللجنة العامة على هذا المبدأ أحالته على لجنة التحرير وتركت

لها تفصيل المبدأ فجاء التحرير قاصرا على النص الحالى .

ويلوح أن لجنة الثمانية عشر ما كانت تقصد تطبيق المبدأ أو قصره بالشكل الذى استقر عليه أخيرا . ولكن الواقع أن النص قاصر بسكوته عن الحالة التى نحن بصددها وليس لنا أمام قصور النص أن نسد هذه الثغرة بما نستنتجه من الدساتير الأخرى أو نقيس عليه من السوابق أو نتخيله من قصد لجنة المبادىء . فيجب أن لاننسى دائما أننا فى صدد حق استثنائى يجب عدم التوسع فى تأويله .

١٥ — أما الاستناد الى السوابق الدستورية التى تقررت بفرنسا قبل سنة ١٨٧٥ وقت ما كان النص عندهم موافقا لنص المادة (١١٠) فغير منتج .

فهم يرون الرجوع الدستورى سنتى ١٨٣١ و١٨٤٨ لأن النصين الخاصين بالحصانة فيهما يماثلان تماما نص الدستور المصرى على قولهم .

وهنا نسارع الى القول بأن النص الموجود فى الفقرة الثانية من المادة ١٤ من القانون الأساسى الفرنسى لسنة ١٨٧٥ هو أول نص من نوعه وجد بتاريخ فرنسا الدستورى. وفى هذا الموضوع يقول الأستاذ ديجى فى كتابه عن الدستور جزء رابع صفحة ٢٢٥ وصفحة ٢٢٦ « لقد قررنا فيما سبق أن النائب لا يتمتع بالحصانة الا أثناء انعقاد الدور . وقد يحدث أنه فيما بين دورى الانعقاد تتخذ اجراءات ضد نائب ويقبض عليه احتياطيا ثم يحل موعد انعقاد المجلس قبل أن تنتهى الاجراءات فيدوم الحبس فما هى حقوق المجلس التابع له العضو فى هذه الحالة ؟ لم تتعرض لهذه الحالة لا دساتيرنا ولا قوانيننا السابقة » .

ويقول أوچين بيير فى مؤلفه بند (١٠٦٠) أن النص الحالى حدد بجلاء الحكم فى حالة ما يحصل القبض أو تتخذ الاجراءات ضد نائب قبل انعقاد المجلس فقضى بذلك على كل خلاف يقوم حول تحديد حق المجلس فى مثل هذه الحالة .

من هذا يظهر لنا أن النص الجديد فى قانون سنة ١٨٧٥ وضع لأول مرة فى قوانين فرنسا سنة ١٨٧٥ وأن الأمر استدعى وضعه ليقطع المشرع برأى حاسم فى مسألة كثر فيها الخلاف . فلا يصح مع ذلك الرجوع الى دستورى فرنسا فى سنة ١٨٣١ وسنة ١٨٤٨ ولا القول بأنه كان لفرنسا تقاليد وسوابق دستورية مقررة .

أما دستور سنة ١٨٤٨ فمختلف كثيرا عن نص دستورنا ويحتوى أحكاما كثيرة فلا محل

الرجوع الى الأحكام والسوابق التى تقررت تحت سلطانه خصوصا وأنه أشار فى فقرته الأخيرة الى أن الشخص المحبوس اذا انتخب نائبا فبمجرد انتخابه يتمتع بالحصانة ويجب الاستئذان حتى يمكن محاكمته .

Article 37 (Consitution 1848).

Ils ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite.

En cas d'arrestation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée, qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen détenu est nommé représentant.

١٦ — على أن السوابق الدستورية التى يتكلمون عنها لاتنهض بحجتهم وبيان ذلك :

(أولا) ظهر مما قدمنا ببند ١٢ أن الرأى الذى استقر عليه قضاء محكمة النقض والابرام هو أن الاجراءات متى بدأت صحيحة قبل انعقاد الدور فلا حاجة للاستئذان عند انعقاده للاستمرار فيها . فاذا صدر حكم غيابى ضد نائب قبل بدء الدور ثم بدأ الدور فعارض فيه النائب صح السير فى نظر المعارضة من غير حاجة لطلب رفع الحصانة والحكم الذى يصدر فى المعارضة يصبح واجب النفاذ .

(ثانيا) أما حكما سنة ١٨٤٢ وسنة ١٩١٢ الخاصان بقبول النقض من نائب لم يقدم نفسه للتنفيذ فالاستشهاد بهما فى موضوع بحثنا لا يصح على اطلاقه وذلك لأن (١١٠) من الدستور نصت على عدم جواز اتخاذ اجراءات جنائية ونصت أيضا على عدم جواز القبض أثناء دور الانعقاد . وقد لاحظنا فيما سبق أن الاجراءات الجنائية تشمل بطبيعة الحال القبض فلماذا اذاً خص الشارع القبض بالذكر ؟ المعقول والمفهوم أنه لم يفرده بالذكر دون سائر الاجراءات الجنائية الا لخطورة شأنه وليعطيه حكما خاصا .

اذ الواقع أن الشارع رمى الى عدم جواز القبض على النائب أثناء دور الانعقاد سواء كان القبض عملا قضى به تطور الاجراءات التى اتخذت ضد النائب قبل دور الانعقاد أو كان اجراء مستقلا بذاته وبداية للتحقيق .

فاذا كانت محكمة النقض والابرام قضت فى حكميها الصادرين فى سنة ١٨٤٢ وسنة ١٩١٢ بصحة النقض الذى قدمه نائب بعد بدء دور الانعقاد من غير أن يقدم لنفسه لتنفيذ الحكم لأنه متى بدأ الدور فلا يصبح القبض عليه فهذا التفسير صحيح ومنطبق على نص الفقرة الأولى من

المادة المقابلة للمادة (١١٠) من دستورنا لأنهـا تمنع القبض على النائب أثناء دور الانعقاد (أيا كانت مناسبة القبض) الا بعد استئذان المجلس التابع هو له . فلا يمكن اتخاذ هذه الأحكام حجة على ما يذهبون اليه من أن قضاء محكمة النقض جرى على أن الاجراءات التى بدأت قبل دور الانعقاد تقف بمجرد ابتداء الدور ، لأن نفس الحكم الذى يستشهدون به قضى بغير ذلك كما سبق بيانه وبصدد المعارضة فى الأحكام الغيابية .

واللجنة ترى أن نص المادة (١١٠) يسمح بالتفريق بين الاجراءات وبين القبض فى الحكم ، فان طبيعة الاجراءات تحتمل الاستمرار أما القبض فهو عمل يصح لخطورته اعتباره مستقلا عن الاجراءات ومنفصلا عنها وهذا ماقصده الشارع بافراده بالذكر وعلى هذا الرأى الاستاذ (Ch. Roux) فى تعليقه على حكم محكمة النقض فى سنة ١٩١٢ المنشور فى مجلة سيرى سنة ١٩١٣ .

***

لهذه الاعتبارات كلها رأت أغلبية اللجنة ما يأتى :

(أولا) ان النائب الذى تتخذ ضده اجراءات أو يقبض عليه قبل ابتداء الدور لا يتمتع بالحصانة اذا انعقد المجلس بل تستمر الاجراءات ويدوم القبض من غير حاجة لاستئذان المجلس للاستمرار فيها .

(ثانيا) انه ليس للمجلس فى هذه الحـالة أن يتدخل فى الاجراءات أو فى القبض فيأمر بايقافها أو بالافراج عن النائب .

(ثالثا) انه اذا بدأت الاجراءات ضد النائب قبل بدء دور الانعقـاد من غير أن يقبض عليه ثم بدأ الدور واستدعت التحقيقات ضرورة القبض عليـه فيجب فى هذه الحالة استئذان المجلس فى القبض .

***

وبناء عليه يكون حضرة النائب أمين همام حمادى افندى غير متمتع بالحصانة بالنسبة للاجراءات التى اتخذت ضده قبل يوم ١٨ نوفمبر سـنة ١٩٢٦ الذى بدأ فيه دور الانعقاد الحالى ولا يملك المجلس التدخل فى هذه الاجراءات ولا فى أمر القبض الذى كان قد صدر ضده قبل الدور .

١٧ — وقد رأت اللجنة ازاء مالاحظته من قصور الدستور المصرى عن معظم الدساتير فى هذا الصدد وعدم تناوله هذه الحالة بحكم صريح مما نشأ عنه الخلاف فى وجود الحصانة أن تقترح على

المجلس علاجا لملافاة سكوت المادة (١١٠) عن حالة عالجتها الدساتير التى أخذنا عنها بنص صريح ونصت عليها لائحة مجلس النواب المصرى سنة ١٨٨٢ ، ولذلك فهى تطلب من المجلس الموافقة على اقتراح تعديل نص المادة (١١٠) من الدستور باضافة فقرة مماثلة للمادة الخامسة من لائحة مجلس النواب المصرى سنة ١٨٨٢ وللفقرة الثانية من المادة ١٤ من قانون فرنسا الأساسى الصادر فى ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ وللفقرة الثالثة من المادة (٤٥) من دستور بلجيكا التى تتكفل ببيان أن لكل من المجلسين أن يأمر بايقاف الاجراءات التى اتخذت ضد أحد أعضائه قبل بدء دور الانعقاد أو بالافراج عنه وذلك مدة انعقاد الدور .

وقد اشتركت أقلية اللجنة مع أغلبيتها فى هذا الطلب حتى لا يكون الحق موضع خلاف .

***

١٨ — وكذلك ترى اللجنة بهذه المناسبة أيضا ضمانا لعدم انتهاك حرمة الحصانة البرلمانية أن تقترح وضع مادة تقابل المادة (١٢١) من قانون العقوبات الفرنسى لمعاقبة كل موظف قضائى أو نائب عمومى أو عضو نيابة أو قاض يأمر أو يوقع على أمر أو حكم أو تفويض بالقاء القبض أو باتخاذ الاجراءات الجنائية أو بتوجيه الاتهام ضد أحد أعضاء المجلسين دون الحصول على ترخيص من المجلس التابع له فى الأحوال التى يحتم الدستور فيها الحصول على هذا الترخيص .

وستقدم اللجنة مشروع قانون بذلك .

***

١٩ — ولا يفوتنا أخيرا أن نلاحظ أن التقاليد البرلمانية جرت على أن وزير الحقانية هو الذى يتولى طلب رفع الحصانة البرلمانية عن أحد أعضاء المجلسين أو اخطار المجلس بالاجراءات التى اتخذت ضد أحد أعضائه اذا بدأت قبل دور الانعقاد فليس لموظف من المرؤوسين له مهما علا مقامه أن يتولى بنفسه رفع هذا الأمر للمجلس (راجع فى ذلك كتاب أوجين بيير بند ١٠٩٠).

تحريرا فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦

رئيس اللجنة	السكرتير
مصطفى النحاس	محمد صبرى أبو علم

مجلس النواب جلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧

لجنة الشئون الدستورية

تقرير عن الصيغة القانونية لاقرار الاعتمادات الاضافية

عهد المجلس بجلسته المنعقدة فى ٢٥ يناير سنة ١٩٢٧ إلى لجنة الشؤون الدستورية البحث فيما إذا كان يجب لاقرار الاعتمادات الاضافية إصدار قانون أم يكفى اتخاذ قرار .

بحثت اللجنة بجلستيها المنعقدتين فى ٢٠ يناير سنة ١٩٢٧ و ٤ فبراير سنة ١٩٢٧ الموضوع وهى تتشرف بعرض نتيجة بحثها مبينة فيما يلى :

١ — تحضر الحكومة الميزانية ويقرها مجلس الوزراء ويصدر بعرضها على البرلمان مرسوم ثم تقدمها إلى البرلمان لفحصها واعتمادها عملا بنص المادة ١٣٨ من الدستور .

هذه الاجراءات هى بعينها الأدوار التى تمر بها مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة للبرلمان فمتى اعتمد البرلمان الميزانية وجب أن تعرض لتصديق جلالة الملك حتى يصدر القانون بالميزانية من ذلك يكون حكم المادة ١٣٨ من الدستور كافيا وحده فى وجوب إصدار الميزانية بقانون ولذلك لما أراد واضع الدستور أن يضع حكما للحال التى لا يستطاع فيها الانتهاء من بحث الميزانية قبل ابتداء السنة المالية عبر فى المادة ١٤٢ بأنه « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » ولم يكن قد أشير قبل إلى أن الميزانية تصدر بقانون .

يعزز هذا أيضا مارآه علماء القوانين الدستورية والمالية فى فرنسا من « أن تصديق المجلسين (البرلمان) على الميزانية كاف وحده لاعتبارها قانونا وهى كذلك » (صفحة ٦٢ من الجزء الخاص بالنظرية العامة للميزانية من مؤلف العلوم المالية والتشريع المالى الفرنسى للعلامة جاستون جيز) .

٢ — متى كانت الميزانية كما هو الواقع قانونا سنويا فكل تعديل فيها بزيادة أو نقص أو تبديل أو تغيير فى أبوابها يجب أن يكون بقانون . فالقانون لا يعدل إلا بمثله . ولما كانت الاعتمادات التى تطلب بعد اعتماد الميزانية هى زيادة فى ربط المصروفات التى هى جزء هام من أجزاء الميزانية كان لابد للتصريح بها من قانون يصدر بها حتى ولو لم يكن ثم نص على ذلك فى الدستور المصرى على أن

ذلك الدستور قد صرح فى المادة ١٤٣ بأن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمـــان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » .

٣ — إن الطريقة التى تطلب بها الحكومة فتح هذه الاعتمادات لاتختلف كثيرا عن الطريقة التى تقدم بها الميزانية للبرلمان إذ هى فى طلب الاعتمادات تعرض الأمر على مجلس الوزراء وبعد إقراره تبعث بالطلب إلى مجلس النواب فلا ينقصها إلا أن يصدر بقرار مجلس الوزراء مرسوم فمتى تم تصديق البرلمـــان وأذن بفتح الاعتماد تعين أن يعرض الاذن لتصديق جلالة الملك ليصبح قانونا .

٤ — هذه النتيجة هى التى ينتهى اليها الباحث فى موسوعات شراح القوانين الدستورية فيما يتعلق بهذا الموضوع .

فلا يصرح بالاعتمادات فى فرنسا إلا بقـــانون . وإذا صرحت بعض القوانين فى الأحوال الاستثنائية فى غيبة البرلمان بفتح اعتمادات بمراسيم (ديكريتات) فهى تحتم عرض هذه المراسيم على البرلمان عند انعقاده لاجازتها واقرارها (يراجع مؤلف جاستون جيز « الميزانية » وديجى « الجزء الرابع صفحة ٤١٩ » وأسمن جزء ثان « صفحة ٤٢٢ ») .

٥ — إن فى العمل بهذا المبدأ فى مصر فوق الحيطة فى تنفيذ الدستور ما قد يدعو إلى التدقيق فى طلب الاعتمادات الاضافية .

٦ — من كل هذا :

ترى اللجنة باجماع آراء أعضائها

(أولا) أن اقرار الاعتمادات الاضافية يجب أن يكون بقانون

(ثانيا) أنه لذلك يجب أن يقدم طلب الاعتمادات بالطريقة التى تقدم بها الحكومة إلى المجلس كل مشروعات القوانين التى تريد إصدارها أى بمرسوم بعد قرار من مجلس الوزراء .

وكذلك يجب أن تفعل فى سحب الاعتمادات أى أن الحكومة إن أرادت أن تسحب طلب اعتماد قدمته فعليها أن تسحبه بمرسوم بعد قرار من مجلس الوزراء .

واللجنة بعد هذا تتشرف بعرض ما رأت على المجلس ليقر ما يراه ؟

سكرتير اللجنة	رئيس اللجنة
أحمد رمزى	ويصا واصف

الرئيس — ليتقدم حضرة المقرر بعرض آراء اللجنة بايجاز إكتفاء باثبات التقرير في المضبطة .

المقرر — عهد الى لجنة الشئون الدستورية ببحث موضوع أخذ إذن المجلس فى الاعتمادات الاضافية . أيكون بقانون أم بقرار من المجلس ؟ بحثت اللجنة الدستور المصرى ورجعت الى مأخذه فى الدستور الفرنسى فرأت أن المادة ١٣٨ من دستورنا تنص على ما يأتى :

« الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون » .

وجدت اللجنة أن هذه المادة كافية للتدليل على أن الميزانية يجب أن تصدر بقانون وذلك لأن الدستور نفسه لما أراد أن يضع حكما خاصا فى مادة أخرى بالحالة التى لا ينتهى المجلس فيها من بحث الميزانية فى الميعاد المحدد عبر عن الميزانية بكلمة قانون إذ جاء فى المادة ١٤٢ من الدستور ما نصه :

« إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانيه أمكن العمل بها مؤقتا » .

إن لفظة الميزانية قد ذكرت فعلا فى المادة ١٣٨ ولم يقل عند ذكرها أنها تصدر بقانون وإنما ورد ذلك فى المادة ١٤٢ فكأن ما يجريه البرلمان بشأنها هو قانون . وقد وجدت اللجنة أن هذا التفسير منطبق على ما ذكره شرح القانون الدولى والقانون المالى الفرنسى إذ وجدنا فى المؤلف الذى وضعه جاستون جيز على الميزانية ما يأتى « إن تصديق المجلسين ، أعنى البرلمان على الميزانية كاف وحده لاعتبارها قانونا » وقد نشأ بحث اللجنة من الاعتراض بأن القانون الدستورى فى بعض الدول ينص فى مثل هذه الاحوال على أن يكون العمل بقانون وفى البعض الآخر لم ينص على ذلك لوجود نص خاص يتعلق باعتبار الميزانية قانونا . ثم انتقلت اللجنة إلى بحث مسألة الاعتمادات الاضافية التى هى فى الواقع زيادة فى ربط المصروفات التى تقررت بالميزانية فهى جزء مهم من أقسام الميزانية والاذن بها هو فى الواقع زيادة لما ربط بالميزانية أو بمعنى آخر تعديل له . ولما كانت الميزانية قانونا وجب حتما أن يكون التعديل بقانون لأن القانون لا يعدل الا بقانون وهذه نتيجة محتمة .

بحثت اللجنة أيضا فى كتب شراح القوانين المالية فوجدت أن الاعتمادات يجب أن تكون بقانون فى فرنسا ونص على ذلك فى كتاب « جاستون جيز » عن القانون المالى وكتابى «ديجوى» « واسمان » عن القوانين الدستورية فاذا فرض وأجازت بعض القوانين للحكومة فى غيبة البرلمان أن تفتح اعتماداً بمرسوم فيجب على الحكومة حتما أن تعرض هذا الاعتماد فى بحر مدة معينة على المجلس ليقر المرسوم بقانون أعنى إذا فتح اعتماد بمرسوم فى غيبة البرلمان وجب على الحكومة أن تعرضه على البرلمان لاقراره بقانون فى بحر خمسة عشر يوما على ما أذكر فاستخلصت اللجنة من كل ذلك أن الاعتمادات يجب أن تكون بقانون ولذلك رأت أن تقدم الاعتمادات بالطريقة التى تقدم بها الحكومة للمجلس كل مشروعات القوانين وكذلك الحال بالنسبة لسحب الاعتمادات . وبما أن مهمة اللجنة كانت محدودة فلم تر التعرض لبعض الاعتمادات المطلوبة الآن والنظر فى صحتها شكلا ولا النظر فى الاعتمادات التى سبق اقرارها وهذا ما رأت اللجنة التشرف بعرضه على حضراتكم .

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على رأى اللجنة ؟

أصوات : موافقون .

مجلس النواب جلسة ٢١ فبراير سنة ١٩٢٧

تقرير لجنة الحقانية

عن اختصاص مجلس النواب بنظر الاقتراحات برغبات

قرر مجلس النواب بجلسته المنعقدة يوم ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ تأليف لجنة الحقانية ببحث ما يأتى :

أولا — هل يجوز للمجلس أن يبدى رغبات أو لا ؟

ثانيا — اذا كان له هذا الحق فهل له أن يبدى رغبات مما يدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات ؟

بحثت اللجنة فيما كلفت به وكانت نتيجة بحثها ما يأتى :

ان سبب الغموض فى هذه المسألة يرجع إلى أن حق اقتراح الرغبات مذكور صراحة فى

اللائحة الداخلية (المواد ٧٢ وما بعدها) ولم يأت به نص فى الدستور . فكان هذا الحق مثار خلاف فى سنة ١٩٢٤ أمام مجلس النواب الأول بمناسبة اقتراح برغبة قدمه حضرة صاحب السعادة محمد بدراوى عاشور باشا بفصل مركزى طلخا وشربين من وجهة الأعمال الادارية عن مديرية الغربية .

رأت لجنة الاقتراحات فى ذلك الوقت أن الاقتراح « هو رغبة وأنها مختصة بنظره وقررت عدم قبوله موضوعاً لعدم اختصاص المجلس بنظره لأنه خاص بمسائل إدارية ليس للمجلس عليها من سلطان إلا الهيمنة العامة » ثم قامت مناقشة حضرات النواب بجلسة ١٠ مايو سنة ١٩٢٤ فى موضوع حق المجلس فى ابداء الرغبات ثم تأجلت المناقشة الى يوم ١٧ مايو وفيه أعلن معالى رئيسه أن مكتب المجلس بحث مسألة الرغبات ووجد أنه يمكن تقديم رغبات بدون أن تكون ملزمة للحكومة : وأخيرا قرر المجلس بالأغلبية أن « الرغبات التى يقرها غير ملزمة للحكومة مع عدم المساس بمبدأ مسئولية الوزارة » وكان رأى الأقلية أن « الرغبات التى يقرها المجلس ملزمة للحكومة » .

رأى المجلس الحالى إعادة بحث هذا الموضوع من جديد :

رأى اللجنة

عن المسألة الأولى

« هل يجوز للمجلس أن يبدى رغبات أو لا »

قلنا ان حق ابداء الرغبات مذكور صراحة فى المواد ٧٢ وما بعدها من اللائحة الداخلية ولم يأت عنه نص صريح فى الدستور ونضيف أن حق ابداء الرغبات معترفا به للجمعية التشريعية فى المادة ١٩ من القانون النظامى اذ نصت هذه المادة على أن« للجمعية أن تبدى رأيها أو رغباتها سواء كان ذلك بناء على طلب الحكومة بالنسبة للمسائل والمشروعات المعروضة عليها أو من تلقاء نفسها »..

ولما كانت هذه الرغبات من جانب الجمعية التشريعية ذات صبغة استشارية وأتى الدستور خلوا منها فقد قام الشك فى جواز أن يبدى المجلس النيابى مثل هذه الرغبات بناء على أن المجالس النيابية هيئات تشريع — فليس من شأنها أن تبدى رغبات فى عمل من أعمال السلطة التنفيذية

وان حق اشراف المجالس البرلمانيه لا يتفق وابداء رغبات يجوز للسلطة التنفيذية صاحبة الشأن أن لا تنفذها . وان ابداء الرغبات كان مفهوما صدوره من الجمعية التشريعية باعتبار أنها هيئة استشارية محضة ولم يصبح الآن متفقا مع السلطة البرلمانية التى يتمتع بها مجلس النواب وأن مبدأ فصل السلطات يحول دون تدخل السلطة التشريعية فى أعمال حكومية هى من اختصاص السلطة التنفيذية وحدها . وأن واجب مجلس النواب أن يترك الحكومة تعمل داخل سلطتها واختصاصها بكامل حريتها وهى أعرف بدخائل أمورها من غيرها دون أن يمس ذلك بمبدأ المسئولية الوزارية فلا مسئولية إلا عند حرية العمل — وأن الدستور قد منح المجلس حق السؤال وحق التحقيق البرلمانى وحق الاستجواب الذى يمكن أن يتبعه منح الثقة بالوزارة أو رفضها وكل ذلك حقوق معينة بنص الدستور فلا يمكن التوسع فيها بما ليس فيه — وأخيرا فان مصلحة البلاد تقضى بعدم تدخل سلطة فيما هو من اختصاص سلطة أخرى وإلا اضطرب النظام وتعطلت الأعمال وضاعت المسئولية . ذلك بعض ما قيل للحيلولة بين مجلس النواب وبين حق ابداء الرغبات ونتيجته أن ابداء الرغبة من المجلس اعتداء على السلطة التنفيذية ومخالفة للدستور (راجع مضبطة جلستى ١٠ و ٧١ مايو سنة ١٩٢٤ لمجلس النواب) .

ولكن التقاليد الدستورية الأوروبية على غير هذا الرأى وتقرر بأن السلطة التى تخولها الدساتير للمجالس النيابية ليست منحصرة فى مجرد التشريع وإنما تتناول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وتتناول المسئولية الوزارية وهذان الحقان ينتجان حتما بطبيعتهما وبلا احتياج لنص فى الدستور حق مجلس النواب فى تكليف الحكومة بالقيام بعمل معين أو باتخاذ خطة معينة . وإن الدستور المصرى يؤيد هذه النظرية تمام التأييد بما قرره من حق المجلس فى الاشراف العام على شؤون الدولة ومراقبة سياسة الحكومة فيها (راجع بالأخص المواد ٤٢ و ٦١ و ١٠٧ و ١٠٨ و ١٣٨ من الدستور) .

فمن ذلك ترى اللجنة أن لمجلس النواب حق إقرار الرغبات كمجالس النواب الأوروبية التى قررت لنفسها هذا الحق — مع عدم وجود نص صريح عليه فى دساتيرها — باعتباره حقا طبيعيا مستمداً من طبيعة النظام البرلمانى نفسه . ولو قلنا بغير ذلك فاننا نحرم المجلس من حق هو من أقدس الحقوق النيابية ولم يصبح نظامنا الدستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم .

وتبادر اللجنة بأن تلاحظ أن الرغبات ليست مفهومة فى المجالس النيابية الأوروبية كما يفهمها

البعض هنا من أنها من نوع تلك الرغبات التى كانت تبديها الجمعيـة التشريعية ولا تكون ملزمة للحكومة . فان رغبات الجمعية التشريعية كانت قريبة من الالتماس يجوز للحكومة أن تقبلها أو أن ترفضها ولـكن رغبات المجالس النيابية غير ذلك فاما أن تقبلها الحكومة فتتقيد بتنفيذها أو أن تعارض فيها فيتطرح على المجلس مسألة الثقة .

راجع كتاب موريس هريو صفحة ٥٨١ المطبوع سنة ١٩٢٣

(Prècis de Droit constitutionnel-par Maurice Hauriou page 581.)

ولهذا كان التعبير عن الأمر الذى تقره المجالس النيابية لابكلمة « رغبة » كما هو فى قانون الجمعية التشريعية أو فى لائحتنا الداخلية الحالية بل بكلمة « اقتراح » .

Motion أو Proposition وما نسميه نحن «اقتراحا برغبة» يسمونه أحيانا فى مجلس نواب فرنسا مشروع قرار Projet de résolution وكل هذه التعبيرات تتناسب مع مدلولها ومرماها .

وقد قرروا أن لمجلس النواب الفرنسى حق الاقتراع على رغبة يقدمها أحد أعضائه فتكون بذلك ملزمة للحكومة .

وهذا الحق البرلمـانى عام لم يحده الدستور و يجوز استعماله فى كل موضوع ما دام فى دائرة حق الاقتراح البرلمانى .

Droit, d'Initiative parlementaire

. . فمن المسلم به مثلا أن لمجلس النواب الفرنسى الحق فى تكليف الحكومة بتقديم مشروع قانون فى أمر معين (أنظر أوجين بيير صفحة ٧٠ نبذة ٦٦ وصفحة ٧٤ نبذة ٧١ فقرة ثانية — طبعة سادسة).

(Eugène Pierre page 70 No. 66 et page 74 No. 71 Parag. II 6me. édition)

وهذا الحق مقرر أيضا لمجلس العموم الانجليزى («أنظر الـكتاب المذكور صفحة ٧٤ — فى الهامش آخر نمرة ٤ ») وقرر مجلس النواب الفرنسى مرات عديدة عقب اقرار مشروع قانون تكليف الحكومة بأن تدافع بشدة أمام مجلس الشيوخ عن مشروع هذا القانون حتى يصبح نهائيا.

(اسمن الجزء الثانى طبعة سابعة لكتاب القانون الدستورى صفحة ٤٦٥) .

(A. Esmein-Droit Constitutionnel-tome II page 465, 7me. édition).

وعلى هذه القاعدة جاز للنواب أن يقترحوا فتح اعتمادات جديدة فى الميزانية أو زيادة بعض الاعتمادات كما جاز لهم أن يقترحوا فتح اعتمادات خارجة عن الميزانية .

« كتاب القانون الدستورى لليون دوجى — الجزء الرابع صفحة ٣١٣ طبعة ثانية » .

(Léon Duguit-droit Constitutionnel-tome 4 page 313—2me édition)

وعلى هذه القاعدة أصدر مجلس نوابنا قرارا فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بدخول الحكومة شارية قطنا فى بورصة العقود كما أصدر قرارا فى ١١ يناير سنة ١٩٢٧ فى الرغبات المقدمة لتخفيض ايجارات الأطيان وصرحت الحكومة بأنها لا تعارض فى هذين الاقتراحين .

انما الممنوع على المجالس النيابية نظره كاقتراح برغبة واصدار قرار فيه هو التدخل فى الأمور الادارية البحتة التى هى من اختصاص الحكومة وحدها كاسداء الشكر لبعض الموظفين فان ثقة المجالس لا تمنح الا للوزراء وكالنظر فى حالة موظفين بالذات لأن قرارات المجالس النيابية يجب أن تكون فى مسائل عامة لا فى مسائل شخصية (أوجين بيير ملحق صفحة ٥٦٨ طبعة خامسة) وهذا لا يحول بين المجلس وبين حقه فى مراقبة الحكومة فى هذا الصدد عن طريق السؤال والاستجواب .

متى عرفنا ذلك ، علمنا ما لقرارات مجلس النواب فى شأن الرغبات من خطر قد يكون فى بعض الظروف أعظم خطرا من قراراته فى شأن القوانين نفسها .

وقد دل العمل فى المجالس النيابية الأوروبية على أن أعضاءها يسرفون أحيانا فى اقتراح رغبات فى مسائل مالية يقرها المجلس فترهق الميزانية وتسبب العجز فيها ويكون الدافع لتقديم هذه الرغبات اعتبارات انتخابية ، ويزداد هذا الخطر وضوحا اذا علمنا أن رغبات كثيرة تقدم فجأة أثناء نظر الميزانية وينظر المجلس فيها فعدلت اللائحة الداخلية بفرنسا بما ينظم حق الاعضاء فى الاقتراحات الخاصة بالشؤون المالية .

وقد جرت تقاليد مجلس عموم انجلترا بطريقة مستمرة على أن للنواب حق اقتراح كل شىء الا فتح اعتماد أو زيادة فى أى باب من أبواب الميزانية وبالجملة فلا يقبل من أن نائب أى اقتراح يرمى إلى زيادة فى مصاريف الدولة وأن كل اقتراحات من هذا القبيل متروكة إلى الحكومة وحدها . (أوجين بيير صفحة ٧٠ الهامش نمرة ٣) .

ذلك ما جرى عليه العمل وأقرته التجارب للمصلحة العامة — وزادوا على ذلك أن موضوع الاقتراح يجب أن يكون دستوريا وقانونيا وكل اقتراح مخالف للدستور أو لقانون من القوانين أو للائحة المجلس لا يصح الاقتراع عليه ولرئيس المجلس سلطة مطلقة فى هذا الموضوع فمن حقه بل من واجبه أن يمنع عرض أى اقتراح من هذا القبيل على المجلس . واذا فرض أن اقتراحا

قرره أحد من المجلسين وكان مناقضا لنص قانون من القوانين فان الحكومة لا تأخذ به لأنه ليس من اختصاص السلطة التنفيذية أن توقف العمل بقانون بمجرد طلب أحد المجلسين (أنظر دوجى جزء رابع صفحة ٣٢٢ وأوجين بيير صفحة ٦٦ وما بعدها نبذة ٦٣ وما بعدها وصفحة ٤٢٤ نبذة ٤٥٠) .

من هذا كله ترى اللجنة أن حق المجلس فى تقرير رغبات حق ثابت بمقتضى طبيعة النظام الدستورى وجرى عليه العمل فى البلاد المتمتعة بالأنظمة الدستورية الحديثة ولا محل لأن نخرج عنه . وان قرارات المجلس فى هذه الاقتراحات ملزمة للحكومة بالمعنى السالف بيانه .

الآن وقد انتهينا من بحث حق المجلس فى الاقتراح على رغبات وقلنا بأن له حق الاقتراح و بأن رأيه ملزم للحكومة فلننظر بعد ذلك فى الطريقة التى تجرى عليها المجالس فى الاقتراع على تلك الرغبات .

الطريقة مقررة عندنا وهى أن يحال الاقتراح على لجنة الاقتراحات و بعد عودته الى المجلس يحيله الى اللجنة المختصة وعند رجوعه ثانية اليه يصدر قرارا بشأنه .

هذه القاعدة مقررة فى البلاد الأخرى بضمان بحث الموضوع بحثا وافيا . ولهذا قيل بعدم جواز تعديل نص فى اللائحة الداخلية دون أن يأخذ الاقتراح لهذا التعديل سيره الطبيعى و يمر على جميع تلك اللجان المختلفة ولا يجوز تكليف مكتب المجلس بعمل هذا التعديل . (أوجين بيير صفحة ٤٩٤ نبذة ٤٥٠) .

انما يوجد نوع من الاقتراحات برغبات لا علاقة لها بالسلطة التنفيذية ولا تمس الدستور أو القوانين أو اللائحة الداخلية لأنها بسيطة فى موضوعها وفى مرماها وتسمى بالاقتراحات البسيطة Simples motions d'ordre كاقتراح اسداء الشكر للجيش. أو أن فلانا استحق تقدير الوطن. أو إيفاد وفد برلمانى فى حفلة . أو حضور الهيئة كاملة عند استعراض الجيش . أو ارسال شكر الى أمة أجنبية . أو تحية رئيس حكومة أجنبية أتى البلاد زائراً فمثل هذه الاقتراحات يمكن أخذ رأى المجلس عليها فورا بدون حاجة الى مرورها على لجان مختلفة (أوجين بيير صفحة ٤٩٥) .

النتيجة

ومما تقدم ترى اللجنة ما يأتى :

(أولا) ان للمجلس الحق فى أن يقترع على اقتراح برغبة وقراره فى هذا ملزم للحكومة بقوة مبدأ المسئولية الوزارية

(ثانيا) يشترط لقبول اقتراح برغبة توفر شرطين أحدهما أن يكون ضروريا وثانيهما أن يكون تنفيذه ممكنا بمعنى أنه لا يرهق الميزانية وأن لا يعطل مشروعا أو مشروعات ألزم منه وذلك كله مع اشتراط أن موضوع الاقتراح غير مخالف للدستور أو القوانين أو لائحة المجلس الداخلية .

(ثالثا) تشير اللجنة بأخذ رأى الحكومة فى كل اقتراح قبل الاقتراع عليه .

(رابعا) بعد قبول كل اقتراح يستدعى فتح اعتماد غير وارد بالميزانية يقرر المجلس ما اذا كانت هناك ضرورة ماسة لاتخاذ الاجراءات اللازمة لطلب الاعتماد اللازم له فورا أو ادراجه فى مشروع الميزانية المقبلة .

(خامسا) اذا لم يتوفر فى الاقتراح شرطا الضرورة وامكان التنفيذ فللمجلس أن يرفضه أو أن يعتبره كعريضة من أحد أفراد المصريين تسرى عليها أحكام المادتين ٢٢ و ١١٦ من الدستور.

عن المسألة الثانية

هل للمجلس أن يبدى رغبات مما يدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات .

ان القانون النظامى نمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣ جعل لمجالس المديريات رأيا قطعيا فى بعض المسائل التى تنظرها وجعل لها رأيا استشاريا فى البعض الآخر وأعطاها الحق فى أن تبدى للمدير ولكل وزير ولمجلس الوزراء رغبات فيما يتعلق بحاجات المديرية العمومية وعلى الأخص فى شؤون الزراعة والرى وطرق المواصلات والأمن العام والصحة العمومية والتعليم (تنظر المواد ٣٥ و ٣٦ و ٣٧ من القانون المذكور) .

كما أن القوانين واللوائح الخاصة بانشاء البلديات جعلت من اختصاصها النظر فيما يتعلق بمصالح المدن كصيانة الشوارع والميادين والحدائق العمومية وكالمياه والنور والأسواق والملاهى والأمور الصحية وجعلت لوزارة الداخلية حق التصديق على قراراتها .

(ينظر مثلا الأمر العالى الصادر فى ٥ يناير سنة ١٨٩٠ الخاص ببلدية الاسكندرية — والقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٠٥ الخاص بتشكيل مجلس محلى مختلط بمدينة طنطا — واللائحة الأساسية للمجالس المحلية الصادرة فى ١٤ يوليه سنة ١٩٠٩ والمعدلة بقرار ١٥ مارس سنة ١٩٢٠ وقرار ٢٩ سبتمبر سنة ١٩٢٤) .

ومن هذا كله ترى اللجنة ما يأتى :

(أولا) ان لمجالس المديريات وللمجالس البلدية والمحلية اختصاصات حددتها القوانين

واللوائح وقد أقر الدستور وجودها واختصاصاتها ولم ينص عن حق تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية فى شؤونها الا لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وابطال ما يقع من ذلك . (المادة ١٣٢ و١٣٣ من الدستور) .

(فبعد أن سوى الدستور بين السلطة التشريعية وبين السلطة التنفيذية فى حق التدخل هذه المجالس صار بعيدا عن الدستور أن تنفرد السلطة التشريعية بالتدخل فى أمور ممنوعة عن السلطة التنفيذية نفسها مع أنها هى المهيمنة على هذه المجالس بمقتضى القوانين وأكثر ارتباطا بها من السلطة التشريعية وقد جاء فى كتاب قانون بلجيكا الدستورى لمؤلفه هنرى فان مول Hanri Van-Mol فى موضوع رقابة السلطة المركزية فى أمور أمثال هذه المجالس ما يأتى :

« وينتج من هذه المبادئ أن ليس للسلطة المركزية أن تتدخل فى أعمال المديريات أو المراكز إلا فى الأحوال التى يسمح بها القانون » أنظر صفحة ١٤٨ رقم ١٩٥ وصفحة ١٤٤ رقم ١٨٨ وما بعدها .

(ثانيا) ان مجالس المديريات والبلديات هيئات منحتها القوانين حقوقا كانت من اختصاص السلطة التنفيذية لما رآه الشارع من أن هذه المجالس أدرى من غيرها بالنظر فى شؤونها وأقدر على تعرف حاجاتها الخاصة فاذا اقترح مجلس النواب رغبة من اختصاص هذه المجالس كان معناه تكليف السلطة التنفيذية بأن تتدخل فيما ليس من اختصاصها قانونا أو بعبارة أخرى مخالفة القانون ومصادرة المصلحة العامة .

(ثالثا) نضيف أن كرامة السلطة التشريعية تقضى بعدم تقرير اقتراح برغبات من اختصاص تلك المجالس لأنه اما أن يكون هذا الاقتراح من المسائل التى يحق لهذه المجالس قانونا أن تبدى فيه رأيا قطعيا وعندئذ يجوز لهذه أن تقرر قرارا يهدم اقتراح السلطة التشريعية بقوة القانون واما أن يكون اقتراح السلطة التشريعية فى أمر من الأمور التى يجب عرضها على تلك المجالس أو التى يحق لها أن تبدى رغبتها فيها وفى هذه الحالة يجوز لهذه المجالس أن ترفض الاقتراح أو أن تبدى رغبة منافية له ولا ندرى بعد ذلك كيف تكره السلطة التشريعية مجلس مديرية أو مجلسا بلديا على أمر من اختصاصهما النظر فيه ولا يريانه مفيدا لمصالحهما وهما أدرى من غيرها .

لهذا كله ترى اللجنة أن ليس لمجلس النواب أن يبدى رغبات فى أمور من اختصاص مجالس المديريات والبلديات وذلك لا يمنع ما للمجلس من حق اقتراح القوانين ومن حق المراقبة

العامة ومنها استجواب الحكومة فى شؤون هذه المجالس عند الاقتضاء .

وبناء عليه يجب ألا يتناول الاقتراح برغبة مسائل تدخل فى اختصاص مجالس المديريات والبلديات والمجالس المحلية .

فى ١٩ يناير سنة ١٩٢٧

السكرتير	رئيس لجنة الحقانية
محمد صبرى أبو علم	مصطفى النحاس

ملحق لتقرير لجنة الحقانية

الخاص باختصاص المجلس بنظر الاقتراحات برغبات

قرر مجلس النواب فى أول فبراير سنة ١٩٢٧ اعادة تقرير لجنة الحقانية عن اختصاص مجلس النواب بنظر الاقتراحات برغبات الى اللجنة لبحثه مع وزارة الحقانيـــة وعرض النتيجة عليه ليقرر ما يراه

وقد اتصلت اللجنة بمعالى وزير الحقانية نائبا عن الحكومة بجلسة ٩ فبراير سنة ١٩٢٧ واتصل رئيسها أيضا بمعاليه اليوم وتم الاتفاق بين اللجنة والحكومة على أن يكون نص الفقرة الأولى من النتيجة الواردة بتقرير اللجنة المذكورة كما يأتى :

(أولا) ان للمجلس الحق فى أن يقترح على اقتراح برغبــة وفى هذه الحالة اذا لم توافق الحكومة على هذه الرغبة أو على تنفيذها فعليها أن تدلى للمجلس الأسباب التى حالت دون قبولها أو تنفيذها ليقدرها قدرها مع عدم المساس بمبدأ المسئولية الوزارية .

وهذا النص يتفق تمام الاتفاق مع وجهة نظر اللجنة .؟

١٦ فبراير سنة ١٩٢٧

السكرتير	رئيس لجنة الحقانية
(عنه) عمر عمر	مصطفى النحاس

مجلس النواب جلسة ١٤ فبراير سنة ١٩٢٧

نص القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢

باقرار تصفية أملاك الخديو السابق عباس حلمى باشا

وتضييق ماله من الحقوق

نحن ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) بوضع نظام توارث عرش المملكة المصرية ؛

وبما أن الأحوال تقضى باقرار ما قامت به السلطة العسكرية البريطانية فى ظل الأحكام العرفية من تصفية أملاك عباس حلمى باشا المخلوع من الخديوية المصرية ؛

وبما أنه يحسن من جانب آخر أن يضيق من الحقوق التى يجوز لعباس حلمى باشا أن يباشرها فى هذه البلاد فى المستقبل ، محافظة على النظام الموضوع لتوارث العرش ،

وبعد موافقة رأى مجلس الوزراء ؛

رسمنا بما هو آت :

مادة ١ — جميع التصرفات الخاصة بالأملاك التى صفيت باعتبارها مملوكة للخديو السابق عباس حلمى باشا فى الديار المصرية ويدخل فيها البيع والتحويل والنقل وغير ذلك من اجراءات تصفية الأملاك المذكورة يقرها هذا القانون ويعتبرها صحيحة نافذة لازمة نهائية تلقاء عباس حلمى باشا أو أى شخص آخر .

وعلى ذلك فلا تقبل ولن تقبل أمام أية هيئة قضائية فى الديار المصرية أية دعوى رفعت ولم يحكم فيها ، أو ترفع فيما بعد ، من عباس حلمى باشا أو من أى شخص آخر ويكون الغرض منها بالذات أو بالواسطة إبطال أى تصرف أو إجراء من التصرفات أو الاجراءات المذكورة أو الرجوع فيه أو تعديله ويجب على المحكمة حتما وبحكم القانون رفض مثل هذه الدعوة أياً كانت الحالة التى هى عليها .

مادة ٢ — يحرم على الخديو السابق عباس حلمى باشا أن يهبط الأراضى المصرية فاذا فعل أعادته السلطة التنفيذية فورا إلى الحدود .

ولا يجوز له أن يباشر فيها بنفسه أو بواسطة غيره أى حق من الحقوق السياسية أو أن تكون له يد على مال ثابت أو منقول أو أن يتملك مثل ذلك المال بعقد من عقود المعارضة أو التبرع إلا أن يكون ذلك بطريق الارث الشرعى أو بحكم حق مكتسب من قبل كما لا يجوز أن يكون له استحقاق فى أى وقف ينشأ فيها منذ الآن أو أن يقبض فيها أى مبلغ أو أن يتولى فيها نظارة وقف أو وصاية أو قيامة أو وكالة أو أى عمل آخر من هذا القبيل أو أن يتقاضى فيها أمام أية هيئة قضائية بغير واسطة الجهة المنصوص عليها فى المادة الرابعة .

مادة ٣ — يصادر لجانب الحكومة كل مال منقول أو ثابت وكل مبلغ أو اعتماد اكتسب خلافا لحكم الفقرة الثانية من المادة السابقة .

أما ماعدا ذلك من الأموال المنقولة والثابتة والمبالغ والاعتمادات التى تؤول الى عباس حلمى باشا فتضبطها بالطرق الادارية الجهة المنصوص عليها فى المادة الآتية وتباع الأموال المنقولة أو الثابتة بالمزاد . ويضاف صافى المتحصل من إدارة وتصفية الأموال المذكورة والمبالغ والاعتمادات سنويا إلى حساب عباس حلمى باشا أو أى شخص آخر تؤول اليه حقوقه ويعلن عن قيمة هذا الصافى فى « الجريدة الرسمية » .

وكل مبلغ لا يطالب به المذكورون فى بحر سنة من تاريخ الاعلان المشار اليه يسقط الحق فيه ويؤول إلى خزانة الحكومة .

مادة ٤ — يعيّن مجلس الوزراء الجهة الحكومية التى يعهد اليها بالقيام بالاجراءات المنصوص عليها فى المواد السابقة ويناط بها بوجه عام أن تتولى وتدير جميع ما لعباس حلمى باشا وما عليه من الحقوق والمصالح وأن تنوب عنه فيها نيابة صحيحة وذلك فى حدود هذا القانون ووفق أحكامه .

مادة ٥ — على وزرائنا كل فيما يخصه تنفيذ هذا القانون ويكون وزيرا الداخلية والمالية على الأخص مأذونين بأن يصدرا من القرارات ما يقتضيه ذلك التنفيذ من التدابير .

ويجرى العمل بهذا القانون من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية .

صدر بسراى رأس التين فى ٢٢ ذى القعدة سنة ١٣٤٠ (١٧ يوليه سنة ١٩٢٢)

المرسوم الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤
عن تصفية أملاك الخديو

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على المادة ٤١ من الدستور ؛

و بعد الاطلاع على القانون رقم٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص باقرار تصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا و بتضييق ماله من الحقوق ؛

ونظرا لأن المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ قضت بأن الخديو السابق عباس حلمى باشا لا يجوز له أن يتقاضى أمام أية هيئة قضائية بغير واسطة الجهة المنصوص عليها فى المادة الرابعة من القانون المشار إليه ؛ ولأنه قد قام شك فى تأويل هذه المادة ومن الضرورى المبادرة إلى إزالة هذا الشك بنص تشريعى ؛

و بعد موافقة رأى مجلس الوزراء ؛

رسمنا بما هو آت :

مادة ١ — الحكم الوارد فى المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ قاضيا بأن الخديو السابق عباس حلمى باشا لا يجوز له التقاضى أمام أية هيئة قضائية بغير واسطة الجهة المنصوص عليها فى المادة الرابعة منه يجب أن يؤول على أن الجهة الحكومية المشار اليها لها وحدها صفة النيابة عن الخديو السابق فى جميع حقوقه ومصالحه مالية كانت أو شخصية فى كل دعوى وفى كل اجراء مهما كان نوعهما وأمام أية هيئة قضائية فى البلاد ، وعلى أن الخديو السابق ليس له فى أى حال من الأحوال أن يتقاضى باسمه شخصيا أو بواسطة دائرته أو بواسطة حارس أو مصف أو مدير أو أى شخص آخر وسواء كان مدعيا أو مدعى عليه أو بأية صفة أخرى .

وبناء على ذلك :

(أولا) فكل دعوى رفعها الخديو السابق أو رفعت عليه وكل اجراء اتخذه أو اتخذ ضده سواء كان ذلك باسمه شخصيا أو كان باسم دائرته أو بواسطتها أو باسم حارس أو مصف أو مدير أو أى شخص آخر أو بواسطة أى واحد من هؤلاء يجب أن يقضى بعدم قبولها أو برفضها حتما ومن تلقاء المحكمة نفسها أيا كانت الحالة التى عليها الدعوى من غير أن يترتب على ذلك اخلال بما لذوى الشأن من الحق فى تجديد الدعوى أو الاجراء السابق ذكرهما ضد الجهة الحكومية المشار اليها أو بواسطة تلك الجهة .

(ثانيا) جميع الأوراق التى تعلن على يد محضر وأعمال الاجراءات مهما كان نوعها لمصلحة الخديو السابق أو ضده لا يسوغ قبولها أو اعلانها أو تنفيذها إلا إذا صدرت بناء على طلب الجهة المشار اليها أو ضدها .

مادة ٢ — على وزراء الداخلية والمالية والحقانية تنفيذ هذا القانون كل فيما يخصه . ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية .

ويعرض هذا القانون على البرلمان فى أول اجتماع له

صدر بسراى عابدين فى ٢ جمادى الثانية سنة ١٣٤٣ (٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤) .

مذكرة تفسيرية

عن القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديو السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق

ينص المشروع على :

(١) الموافقة على التصفية التى عملت لأملاك الخديو السابق وجعلتها نهائية .

(٢) عدم قبول أية دعوى قضائية سواء أكانت مرفوعة أم سترفع فيما بعد وكان المقصود منها الغاء أو سحب أو تعديل أعمال هذه التصفية .

(٣) تسليم الناتج من هذه التصفية الى صاحب الشأن والموافقة على سقوط حقه فيه لصالح الحكومة فى حالة امتناعه عن استلامه فى مدة خمس سنوات .

(٤) منع الخديو السابق من السكن أو الاقامة فى الأراضى المصرية .

(٥) حرمانه من التمتع بحقوقه السياسية فى مصر ومن القيام ببعض وظائف شرعية وكذلك من حق امتلاك أموال منقولة وغير منقولة .

(٦) القيام فى المستقبل بادارة وتصفية ما يمكن أن يكون له من أموال نقدية أو غير نقدية سواء آلت اليه بالميراث الشرعى أو من طريق الحق المكتسب على أن يتبع فى ذلك نفس النظم التى اتبعت فى التصفية السابق اجراؤها .

من المعلوم أن تصفية أملاك الخديو السابق كانت بناء على اعلانات صادرة من السلطة العسكرية الانجليزية بتصفية أموال الأعداء ويظهر أن عملية التصفية قد تمت فيما يختص بالمطلوبات المستحقة له قبل الغير وأما فيما يتعلق بما عليه من ديون فلا يزال منها بعض مسائل تحت البحث لم يفصل فيها بعد كالدين الهام الذى يطالب به الأمير محمد عبد المنعم أباه . وعلى ذلك لا يمكن إصدار القانون الخاص بهذا الموضوع قبل التحقق من صافى التصفية .

و يجب من جهة أخرى على الحكومة الانجليزية التى تباشر بنفسها هذه التصفية أن تكون قد قبلت القواعد القائم عليهـا هذا المشروع لا سيا فيا يختص بسقوط حق صاحب الشأن فى تلك الاموال لصالح الحكومة المصرية كما أنه ينبغى أن تكون على اتفاق مع هذه الحكومة على كيفية تنفيذ هذا القانون .

و بناء على هذا الاعتبار يجب أن يفصل فيا لو كانت المبالغ الناتجة من التصفية والتى دفع الحارس القضائى لأموال الأعداء جزءا منها الى الخزينة الانجليزية ينبغى تحويلها الى خزينة الحكومة المصرية لتسليمها فيا بعد عند ما تحين الفرصة الى الخديو السابق أو أن الحكومة الانجليزية أن تتكفل بتأدية ذلك مباشرة على أنه لا يمكن ايضا إيداع المبالغ المذكورة فى إحدى المصارف الأجنبية لحساب الخديو السابق .

وليست المادة الأولى من هذا المشروع فى حاجة إلى شرح أو تعليق .

ينبغى أن يلاحظ أنه اجتنب كل إشارة إلى الاعلانات والأحكام العرفية إذ أن الاعتراف بهذه متروك لقانون التضمينات الذى لا يزال موضوع بحث الحكومتين المصرية والانجليزية .

أما المادة الثانية فيلاحظ اولا ان اللجنة الاستشارية قد طرحت جانبا الاقتراح الموجود فى المشروع التمهيدى السابق عرضه عليها بشأن تسليم الخديو السابق المبالغ المذكورة على شرط أن يعتمد التصفية التى حصلت لأن هذا الشرط يمكن فى الحقيقة ان يضعف من قوة القانون ، ومن جهة أخرى فان القيمة القانونية لهذا الاعتماد قابلة جدا للأخذ والرد . لذلك فضل اعتبار مجرد تسليم تلك المبالغ ابراء ذمة للمصفيين .

ونص المشروع التمهيدى أيضا على أن صافى التصفية يصبح حقا مكتسبا للحكومة المصرية إذا امتنع الخديو السابق عن إعطاء المخالصة اللازمة فى مدة ستة شهور .

غير أن اللجنة الاستشارية رفضت هذا الاقتراح أيضا لأن الأصل فى تصفية أموال الخديو السابق لم يكن المصادرة و إنما هو التصفية الجبرية مع حفظ حقوقه فى حاصل التصفية .

وعلى ذلك فالمسألة حق للخديو السابق قبل المصفى لا يمكن زواله إلا باحدى ثلاث : بدفع المبالغ لصاحب الشأن ، أو بتنازل هذا عنه ، أو بسقوط حقه فيه بمضى المدة القانونية .

أما والدين الذى للحكومة من نوع خاص فان اللجنة رأت أنه فى الامكان إنقاص المهلة العادية لسقوط الحق إلى خمس سنوات بالنسبة لرأس المال والى سنة بالنسبة للفائدة التى رأت من العدل

احتسابها بواقع ٣ ٪

والمادتان الثالثة والرابعة تقرر أن مركز الخديو السابق فى مستقبل الأيام :

محظور عليه التوطن بالأراضى المصرية أو الاقامة فيها وعلى الحكومة تنفيذ هذا القانون بالقوة إذا اقتضى الحال .

محظور عليه أيضا التمتع بحقوقه السياسية أو القيام بنظارة أوقاف أو بوظائف وصاية أو قوامة أو وكالة أو ما شابه ذلك .

أما فيما يختص بحق تصرفه فى أمواله فقد نص المشروع التمهيدى السالف الذكر على حرمان الخديو السابق بالمرة منه مستعيرا النص بالحرمان من كل حق مدنى من قانون فرنسى قديم ، إلا أن اللجنة رأت أن هذا النص (الوارد فى القانون الفرنسى لأسباب خصوصية جدا) يمكن أن يمس الحقوق الشرعية لعائلة الخديو السابق ولدائنيه ، و يمكن كذلك أن يقيد بطريقة غير عادلة مدينيه ففرقت بين الأموال المملوكة والحقوق المكتسبة أو المورثة بالطريقة الشرعية .

واقترحت بناء على ذلك أن يحرم الخديو السابق من حق التملك فى مصر وقبول الهبة وطلب إدخاله فى ريع وقف سيشرع فى وقفه . وفى حالة مخالفته لذلك تصادر الأملاك والريع المذكور .

أما فيما يتعلق بالأموال المستحقة له سواء أكانت حقا مكتسبا قد تحقق أم لم يتحقق بعد كما هى الحال فى انتقال ريع له وقف سابق أم آلت اليه عن طريق الميراث الشرعى فان اللجنة ترى ضرورة التمسك بالطريقة التى سبق اتباعها أى ايداع جميع هذه الأموال بين يدي إدارة رسمية تديرها وتباشر التصفية وتحفظ الصافى منها لحساب الخديو السابق وتحت تصرفه أو تصرف ورثاه حتى انتهاء مهلة السنوات الخمس المقررة لسقوط الحق .

أما الادارة الرسمية التى لابد من وجودها لتنفيذ باقى نصوص القانون ولتمثيل مصالح الخديو السابق بصفة عامة سواء كانت تلك المصالح مطلوبات أو زمامات فتشكل (كنص المادة الخامسة) بقرار من مجلس الوزراء .

والمادة الأخيرة تخول لوزيرى الداخلية والمالية الحق فى إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .

وقد كان المشروع التمهيدى السابق الذكر يبيح التوسع فى كل أو جزء من المواد الخاصة بنفى الخديو السابق و بحرمانه من الحقوق المدنية المختلفة وفى تطبيق هذا الحرمان على أسلافه وذراريه

وأشقائه وشقيقاته أو أنسبائه عدا ولى عهد المملكة المصرية ولكن اللجنة الاستشارية التشريعية رأت بالاجماع أنه لايمكن قانونا قبول هذا الاقتراح ولاحظت أن هذا النوع من التفويض التشريعى الذى يسلم للهيأة التنفيذية بسلطة غير محدودة لا يتفق مع المبادئ العامة القانونية . والحقيقة أن هذا النوع من التفويض لايمكن التسليم به إلا إذا نص القانون بصفة واضحة ومحدودة على الشروط الفعلية والقانونية التى يمكن بمقتضاها أن تستعمل الهيأة التنفيذية ذلك التفويض ومن جهة أخرى فان مشروعية أحكام هذا المشروع تنحصر فى حرمان الخديو السابق من توارث عرش مصر بموجب الأمر الملكى الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ لأن هذا الحرمان شخصى لاتسرى نتائجه على غيره . أما أعضاء العائلة الخديوية المنوه عنهم فى هذا الاقتراح فهم يتمتعون فعلا بكافة الحقوق المشروعة المعترف بها قانونا لكل المصريين كما أنهم يتمتعون بالنظام الخاص بالعائلة المالكة المقرر بقانون نمرة ٢٥ سنة ١٩٢٢

وبناء على ذلك لايمكن حرمانهم من حقوقهم العامة والخاصة الا بتطبيق قانون آخر وفى حالة مخالفتهم لمواد خاصة فى هذا القانون الخاص ؟

الاسكندرية فى ٦ يوليه سنة ١٩٢٢

مذكرة إيضاحية

عن المرسوم الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بتصفية أملاك الخديو

إن نص المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص باقرار تصفية أملاك الخديو السابق عباس حلمى باشا وبتضييق ما له من الحقوق لم يفسر على الدوام بالمعنى الذى قصده واضعو القانون .

فانه وان كانت المادة المشار اليها تقضى صراحة بأن الخديو السابق لا يجوز له التقاضى أمام أية هيئة قضائية بغير واسطة الجهة المنصوص عليها فى المادة الرابعة منه إلا أنه قد ذهب بعضهم إلى أن هذا التحريم لم يكن مطلقا وأنه من اللازم التفريق بين المصالح الايجابية أو السلبية الناشئة عن الحقوق المعترف بها بموجب القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ وبين الحقوق المقول عنها إنها شخصية . وأن الحرمان من هذا الحق يجب أن يكون محصورا فى حدود الغرض الذى رمى اليه القانون أى توصلا لضمان النظام الذى وضع لتوارث العرش . وأن اللجنة المشكلة تطبيقا للمادة

الرابعة من القانون اختصاصها محدد تحديدا بينا ، وأنه فيما عدا هذا الاختصاص يجوز للخديو السابق أن يتقاضى أمام المحاكم سواء باسمه أو بواسطة دائرته أو أى شخص ينوب عنه .

ونظرا لما لهذا الموضوع من المساس الكلى باستتباب النظام العام ومصلحة العرش ، فالحكومة ترى من الواجب عليها أن تحدد المعنى الذى يجب فهمه من نص المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ بنص تشريعى ، ولهذا السبب قد وضع مشروع القانون المرفق بهذا فى عهد الوزارة السابقة والغرض منه ضمان تفسير هذا النص تفسيرا يوافق قصد الشارع .

ولما كان من اللازم الاسراع فى اصدار هذا القانون التفسيرى نظرا لوجود قضايا مطروحة الآن أمام المحاكم نقترح إصداره بمرسوم له قوة القانون على أن يعرض فيما بعد على البرلمان تطبيقا للمادة ٤١ من الدستور على أن الظروف التى وضع فيها القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ تؤيد النص الصريح الوارد فى المادة الثانية منه بمعنى أن الخديو السابق لا يجوز له مطلقا التقاضى لأى سبب كان وأمام أية هيئة قضائية كانت فى القطر المصرى وأن الذى يمثله أمامها فى جميع الأحوال هى الجهة الحكومية التى تعينت لهذا الغرض . فلهذه الجهة وحدها الصفة فى أن تترافع عنه فى موضوع الدعوى أو أن تقدم دفوعا فرعية بعدم الاختصاص أو غير ذلك من المسائل التى ترى تقديمها لمصلحة الدفاع عن الخديو السابق ، كما أن لها أيضا أن ترفع الدعاوى التى ترى لزوما لرفعها صيانة لمصالح الخديو السابق فى مصر .

و بما أن مرسوم القانون المعروض الآن هو تفسيرى فمن المفهوم أن يكون له حتما تأثير على الدعاوى المطروحة الآن أمام المحاكم التى لم ترفع طبقا للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ ؛

وعليه فالدعاوى التى لم ترفع بشكل صحيح مهما كانت الحالة التى هى عليها يجب أن يتقرر عدم قبولها ورفضها حتما ومن تلقاء نفس المحكمة وهذا من غير مساس بما لذوى الشأن من الحق فى تجديد دعاويهم طبقا للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ حسب التفسير الموضح آنفا بمعنى أنه يجب رفعها ضد أو بناء على طلب الجهة الحكومية المعينة خصيصا لتمثل مصالح الخديو السابق أمام المحاكم بمصر .

رئيس مجلس الوزراء

أحمد زيور

تقرير لجنة الحقانية

عن المرسوم الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ عن تصفية أملاك الخديو

احال المجلس بتاريخ ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ على لجنة الحقانية المرسوم بقانون الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ عن تصفية أملاك الخديو السابق لبحثه وتقديم تقرير عنـه و بعد أن فحصته لجنة فرعية نظرته اللجنة العامة فى ست جلسات بتاريخ ٥ و١٢ و١٩ و٢٣ و٣٠ يناير سنة ١٩٢٧ و٣ فبراير الجارى فتبينت ما يأتى :

صدر المرسوم بقانون المشار اليه بناء على أنه قد قام شك فى تأويل المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص باقرار تصفية أملاك الخديو السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق .

وقد أرادت اللجنة أن تعرف سبب هذا الشك والداعى إلى إصدار المرسوم الآنف الذكر لتفسير المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ فوجدت أن السبب فى إصدار مرسوم التفسير يرجع إلى أن سمو الأميرة إقبال هانم رفعت دعوى أمام محكمة مصر الابتدائية الأهلية تحت نمرة ٧١٢ سنة ١٩٢٣ وحكم لها بتاريخ ١٥ مايو سنة ١٩٢٣ على سمو عباس حلمى باشا بمبلغ و بأن يسلم الأشياء المودعة بالبنك الأهلى عينا مع تثبيت الحجز المتوقع تحت يد وزارة المالية فاستأنف سموه هذا الحكم بتاريخ ٢٨ يوليه سنة ١٩٢٣ وتقيد الاستئناف بنمرة ١٢٢٠ سنة ٤٠ قضائية وفى أثناء نظره رفع وكيل سمو الأميرة إقبـال هانم مسألة فرعية بعدم قبول الاستئناف لأن الخديو السابق لا يملك أن يرفع الاستئناف تنفيذا للقانون رقم ٢٨ سنة ١٩٢٢ وليس له بموجب هذا القانون أن يتقاضى باسمه أمام المحاكم بأية صورة كانت فحكمت محكمة الاستئناف بتاريخ ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٤ برفض الدفع الفرعى الذى رفعته سمو الأميرة المستأنف عليها و بقبول الاستئناف وحددت جلسة لنظر الموضوع وقد بنت المحكمة حكمها برفض الدعوى على أنه « لا يمكن قبول مذهب المستأنف عليها وتأويل معنى القانون بأنه لا حق لسمو الخديو السابق مطلقا فى الدفاع عن نفسه حتى فى كل القضايا الشخصية المحضة فان ذلك ليس من غرض القانون » وعلى أن الخصومة القائمة بين سمو عباس حلمى باشا وبين سمو الأميرة اقبال كانت قضايا شخصية محضة لا يتناولها القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ .

فرفعت سمو الأميرة اقبال هانم التماسا عن هذا الحكم قيد بالجدول العمومى بنمرة ٨٨٥ سنة ٤١ قضائية وقضت فيه محكمة الاستئناف غيابيا بقبوله وبالغاء الحكم الاستئنافى الصادر بتاريخ ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٤ . (وكان ذلك بتاريخ ٣١ مايو سنة ١٩٢٤)

فرفع سمو عباس حلمى باشا بعد ذلك معارضة فى الحكم المذكور فقضت محكمة الاستئناف بتاريخ ٩ سبتمبر سنة ١٩٢٤ بقبول المعارضة وبالغاء الحكم الغيابى المعارض فيه وبرفض الالتماس المرفوع من سمو الأميرة اقبال هانم . بعد ذلك صدر مرسوم بقانون بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بتفسير المادة الثانية من القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ وهو القانون المعروض على لجنة الحقانية ويقضى فى تفسيره للقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ « بأن كل دعوى رفعها الخديو السابق أو رفعت عليه وكل اجراء اتخذه أو اتخذ ضده سواء كان ذلك باسمه شخصيا أو كان باسم دائرته أو بواسطتها أو باسم حارس أو مصف أو مدير أو أى شخص آخر أو بواسطة أى واحد من هؤلاء يجب أن يقضى بعدم قبولها وبرفضها حتما ومن تلقاء المحكمة نفسها أيا كانت الحالة التى عليها الدعوى من غير أن يترتب على ذلك اخلال بما لذوى الشأن من الحق فى تجديد الدعوى أو الاجراء السابق ذكرها ضد الجهة الحكومية المشار اليها أو بواسطة تلك الجهة » الخ .

تجدد بر فى الدعوى بعد ذلك أمام محكمة الاستئناف فحكمت بتاريخ ٢٥ يناير سنة ١٩٢٥ « بالغاء الحكم المستأنف وبرفض دعوى سمو الأميرة اقبال هانم وحفظ حقها فى تجديدها ضد اللجنة الحكومية المذكورة بأسباب هذا الحكم » وذلك اعتمادا على المرسوم الأخير الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ .

بحث اللجنة

قبل أن تبحث اللجنة فيما اذا كان المرسوم بقانون الصادر فى ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ أتى مفسرا حقيقة لمنطوق القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ أو أنه خالف بعضا من أحكامه بزيادة أو بحذف أو بتضييق يجب البحث ابتداء فى هل تفسير هذا القانون يحصل بطريق التشريع العادى ؟

قضت المادة ١٦٨ من الدستور بما يأتى :

« تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديو السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها » .

وعلى ذلك يكون القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ جزءا من الدستور فما هى الطريقة لتفسير نص من نصوص الدستور ؟

رجعت اللجنة لأعمال لجنة الدستور فوجدت أن لجنة المبادىء قررت فى المشروع الذى رفعته اللجنة العامة أن اقتراح تفسير الدستور أو تعـديله يكون للحكومة ولـكل من المجلسين ويكون التعديل على مرحلتين إلى آخر ما جاء بالقرار ١٢٠ من مشروعهـا ونصت فى التقرير الذى صحبته بالمشروع على ان التفسير والتعديل سواء فى الحـكم غير أنه لما عرض مشروعها على اللجنة العامة بجلسة ٢٤ أغسطس سـنة ١٩٢٢ دارت مناقشة حول التسوية بين التفسير والتنقيح فى الطريقة والمفهوم من المناقشة أن الخلاف كان قائما حول مسألتين هما حالة اختلاف المجلسين فيما بينهما أو فيما بينهما وبين الحـكومة .

وانتهت المناقشة على انه عند اختلاف المجلسين فى تفسير نص من نصوص الدستور يجتمعان ويكون قرارهما بالاغلبية العادية غير انه عند وضع الصيغة النهائية لمشروع الدستور لم يوضع حكم خاص لحالة التفسير واقتصر على وضع المادة ١٤٦ من مشروع الدستور التى أصبحت ١٥٦ فى الدستور وهى خاصة بطريقة تنقيح الدستور

إن سكوت هذه المادة عن موضوع التفسير دفع لجنة الحقانية الى البحث فيما هو متبع فى البلاد الأخرى بشأن التفسير فوجدت أن نص المادة ١٥٦ من الدستور يتفق مع نص المادة الثامنة وراجع ليون ديجى جزء رابع ص ٥٤٢ من القانون النظامى الفرنسى الصادر فى ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ فان نص المادة الثامنة المذكورة خاص بطريقة تنقيح الدستور الفرنسى ومع ذلك فقد سار العمل فى فرنسا على أن تفسير الدستور يكون بالطريقة التى يحصل بها تنقيح الدستور نفسه (راجع أوجين بيير نبذة ٧ طبعة ١٩٢٤) . (Eugène Pierre, No. 7, èdition 1924.)

وراجع ليون ديجى جزء رابع ص ٥٤٢

(Léon Dugint, Droit Constitionnel, tome 4, page 542, 2me. édition.)

ويظهر للجنة الحقانية أن الأخذ بهذه القاعدة متفق مع المبادئ القانونية للاسباب الآتية:

أولا — أنه مما لا نزاع فيه فى قواعد تفسير القوانين تفسيرا تشريعيا أن السلطة التى يجوز لها أن تفسر قانونا هى السلطة التى تملك إصدار هذا القانون .

(انظر أوبرى ورو الجزء الأول ص ١٨٦ نبذة ٣٩ وما بعدها طبعة خامسة وبودرى لا كانتنرى

وهوك فوركاد كتاب الاشخاص الجزء الأول ص ١٩٨ نبذة ٢٥٥ الطبعة الثانية) .

Aubry&Rau, tome I, page 186, No. 39, 5 me. édition et G. Baudry-Lacantinery & M. Houques-Fourcade, tome I, page 198, No. 255, 2 me. édition.)

ومتى كانت السلطة التى تفسر قانونا هى السلطة التى تضعه كان لمجلسى النواب والشيوخ أن يفسرا بالطريقة التشريعية قانونا عاديا ولكن القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ قد أصبح جزءا من الدستور بنص المادة ١٦٨ منه وصار بذلك قانونا دستوريا فلا يجوز تفسيره بالطريقة التى تفسر بها القوانين العادية وانما يجب تفسيره بالطريقة المنصوص عنها فى المادة ١٥٦ من الدستور أى بالطريقة التى ينقح بها الدستور .

ثانيا — ان هذه القاعدة التى ذكرناها تتفق مع روح الدستور نفسه ومع المعقول لأن فيها ضمانا أكيدا بعدم الخروج عن تفسير صحيح يتفق مع روح أصل القانون لأنه قد يخشى أن يأتى تفسير يناقض حكما من أحكام أصل الدستور تحت ستار التفسير وهذه المناقضة تكون بلا شك تنقيحا لنص من نصوص الدستور فلضمان عدم الخروج عن أحكامه يجب أن يكون التفسير بنفس الطريقة التى ينقح بها الدستور .

ثالثا — ان التفسير ليس الا تحديدا لمعنى من معان متعددة يحتملها النص ومتى كان الأمر كذلك وجب أن تكون السلطة التى تحدد أحد معانى النص هى السلطة المخول لها تنقيح الدستور بتعديل أو حذف أو اضافة فى أحكامه .

لهذه الأسباب رأت اللجنة باجماع الآراء أن المرسوم بقانون الصادر بتاريخ ٢٩ ديسمبر سنة ١٩٢٤ بتصفية أملاك الخديوى أتى مخالفا للدستور لصدوره من جهة لا تملك تفسير نص دستورى.

وقد اتصلت اللجنة فى جلستين من جلساتها بوزارة الحقانية وأبدى سعادة مندوبها أن « لا اعتراض عند الوزارة على وجهة نظر اللجنة من اعتبار المرسوم غير دستورى ».

وعلى هذا يكون هذا المرسوم بقانون باطلا دستوريا وتقترح اللجنة أن يقرر المجلس عدم الموافقة عليه لمخالفته للدستور ومع هذا نصا المرسوم والقانون السالف ذكرهما ؟

٨ فبراير سنة ١٩٢٧

رئيس لجنة الحقانية	السكرتير
مصطفى النحاس	محمد صبرى أبو علم

مجلس الشيوخ جلسة ٧ مارس سنة ١٩٢٧

تقرير لجنة الطعون

عن الطعن المقدم ضد فضيلة السيد محمد على الببلاوى

بتاريخ أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ تقدمت عريضة ممن يدعى الشيخ عباس طه المحامى وأحد علماء الأزهر الساكن بزرع النوى قسم الدرب الأحمر إلى دولة رئيس مجلس الشيوخ ضمنها أن فضيلة العضو لم تتوفر فيه الشروط اللازمة لاعتباره من كبار العلماء فيكون تعيينه بمجلس الشيوخ مخالفا للدستور فأحال المجلس هذا التبليغ على لجنة الطعون لفحصه وتقديم تقرير بما تراه وقد فحصته وقدمت تقريرها بسقوط عضوية فضيلته .

ولما عرض على المجلس وكان لنظر هذا الطعن ارتباط بنظر الطعن المقدم ضد فضيلة الشيخ على سليمان وطلب هذا الأخير التأجيل ليرد على تقرير اللجنة وقرر المجلس قبول طلبه مع تقديم ملحوظاته إلى اللجنة رأى أيضا تأجيل النظر فى هذا الطعن لارتباطهما بموضوع واحد وإعادته إلى اللجنة لبحث ما عسى أن يقدمه حضرة العضو المطعون فيه من الملاحظات بناء على ذلك أعيدت الأوراق للجنة وقدم فضيلة العضو المطعون فيه تقريرا لها أهم ماجاء فيه أن القانون الذى صدر بتاريخ ٥ مارس سنة ١٩٠٧ نص فى المادة الثامنة منه على تشكيل مجلس إدارة الأزهر من ستة من العلماء اثنين من أكابر علماء الحنفية واثنين من أكابر الشافعية واثنين من أكابر المالكية وأنه تطبيقا لهذه المادة صدر لفضيلة شيخ الجامع الأزهر أمر كريم بتاريخ ٧ مارس سنة ١٩٠٨ بتشكيل ذلك المجلس من ستة أحدهم فضيلة السيد محمد على الببلاوى فهو بهذا الأمر الكريم معتبر من أكابر العلماء . ويلاحظ أنه عين قبل ذلك فى مجلس إدارة الأزهر بالتطبيق للأمر الصادر فى ٢٠ محرم سنة ١٣١٤ (أول يوليه سنة ١٨٩٦) التى نصت المادة الخامسة منه على تشكيل هذا المجلس من خمسة أعضاء غير الرئيس منهم ثلاثة من أفاضل علماء الأزهر واثنان من العلماء الموظفين كان فضيلته أحدهما .

وبمناقشة اللجنة فى ذلك رأى حضرة صاحب المعالى محمد شفيق باشا أن هذا الأمر الكريم أكسب فضيلة العضو صفة أنه من أكابر العلماء ولا يجوز البحث فى صحة التعيين أو عدمها لأن

قوانين الأزهر خاو من أية طريقة يمكن بها الطعن على هذا التعيين فلا يقاس هذا على التعيين فى عضوية مجلس الشيوخ المشروع فيها الطعن بما تدون فى هذا الصدد فى الدستور وقانون الانتخاب .

ورأى صاحب السعادة محمود شكرى باشا أن الأمر المشار إليه لم يطبق المادة الثامنة من قانون ٥ مارس سنة ١٩٠٨ تطبيقا صحيحا لأنه لم يتحقق فى حضرة العضو تعريف أكابر العلماء الوارد بالمادة الثانية من قانون ٢٩ يونيه سنة ١٨٩٦ الذى نص فيه على أنهم هم الذين حازوا الأقدمية فى العلم والتدريس مع الشهرة بالفضل والتحقيق وارتفاع الصيت بين العلماء والطلاب . كما أنه لا تنطبق عليه أيضا شروط المادة ١٠٧ من القانون رقم ١٠ سنة ١٩١١

ورأى حضرة صاحب الدولة يوسف وهبه باشا وجوب توفر شروط المادة ١٠٧ جميعها كما رأته اللجنة أولا لعدم صحة التمسك بغير قانون سنة ١٩١١ الذى كان معمولا به وقت صدور الدستور وقانون الانتخاب ووافق دولته على ذلك حضرة الأستاذ الشيخ حسن عبد القادر . أما باقى حضرات الأعضاء فقد رأوا أن التدريس شرط أساسى فى اعتبار العالم من كبار العلماء وان كانت المسألة تقديرية وهذا غير متحقق فى فضيلة العضو المطعون فى عضويته وصدور الأمر الكريم بجعله من أعضاء مجلس إدارة الأزهر تطبيقا على المادة (٨) من قانون (٥ مارس سنة ١٩٠٨) التى نصت على تشكيل ذلك المجلس من أكابر العلماء لا يكسبه صفة أنه من أكابر العلماء . لأنه لم يكن الغرض منه اكساب الصفة وإلا لكان المرسوم القاضى بتعيينه عضوا فى مجلس الشيوخ بالتطبيق على الدستور وقانون الانتخاب مانعا من النظر فى الطعن فيه وعليه لا يصح الاعتماد على ذلك الأمر فى اكساب الصفة لأنه تطبيق لا يتفق مع الواقع فلا يكون صحيحا .

بناء على ذلك :

قررت اللجنة باجماع الآراء ما عدا معالى شفيق باشا بقاءها على قرارها السابق من قبول الطعن وسقوط عضوية فضيلة السيد محمد على الببلاوى .

رئيس اللجنة

يوسف وهبه

تقرير لجنة الطعون

عن الطعن المقدم ضد فضيلة الشيخ حسين والى عضو مجلس الشيوخ

تقدم طعن بتاريخ ٢٣ أغسطس سنة ١٩٢٦ من حضرة الشيخ عباس طه المحامى الشرعى ضد فضيلة الشيخ حسين والى يقول فيه ان حضرة العضو المذكور لم يدخل ضمن هيئة كبار العلماء الا بعد أن تعين عضوا بمجلس الشيوخ وأنه ليس له مكانة ممتازة بين العلماء تجعله من كبارهم .

وقد أحال المجلس هذا الطعن بجلسة ٢٥ أغسطس سنة ١٩٢٦ على هذه اللجنة لنظره وابداء رأيها فيه بتقرير تقدمه للمجلس .

نظرت اللجنة هذا الطعن فى عدة جلسات واطلعت على ما قدمه فضيلة العضو المطعون فيه من المذكرات وندبت من بين حضرات أعضائها صاحب السعادة محمد صفوت باشا لاستيفاء نقط خاصة بهذا الطعن بالاطلاع على ما يرى الاطلاع عليه من دفاتر وأوراق بالأزهر وعلى تآليف الأستاذ المطعون فيه وما تم بشأنها وكانت نتيجة أبحاثه أن الأستاذ المطعون فيه ألف بعض كتب وقدمها للأزهر فى سنة ١٩١٣ لتقرر اللجنة المختصة كتبه واستحقاقه للجائزة عليها ليكون له حق الانتخاب لهيئة كبار العلماء وأن تلك اللجنة قررت بعد تعيينه فى مجلس الشيوخ بعضا من تلك الكتب وأنه يستحق الجائزة عليها كما كانت نتيجة البحث أنه درّس بالأزهر ومدرسة القضاء الشرعى أكثر من عشر سنين منها مدة أكثر من أربع سنين بالقسم العالى .

وحيث أن اللجنة سبق أن بحثت فى موضوع الطعن الذى قدم فى حق فضيلة الأستاذ الشيخ على سليمان وبينت فى تقريرها الذى قدمته بشأنه آراء حضرات أعضاء اللجنة فيمن يمكن وصفهم بكبار العلماء بذلك التقرير .

وحيث انه تبين من تلك الأبحاث ان حضرة العضو المطعون فيه حائز للشروط التى تجعله من كبار العلماء على أى رأى من الآراء المختلفة لحضرات أعضاء اللجنة السابق بيانها بالتقريرين الخاص أحدهما بالطعن فى عضوية فضيلة الشيخ على سليمان وثانيهما بالطعن فى عضوية فضيلة السيد محمد على الببلاوى ولذا يكون هذا الطعن فى غير محله .

فبناء عليه :

رأت اللجنة بالاجماع رفض الطعن .؟

٢١ فبراير سنة ١٩٢٧

رئيس اللجنة
يوسف وهبة

مجلس النواب جلسة ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٧

قانون التجمهر ومشروع قانون بالغائه وتقرير لجنة الداخلية عن هذا المشروع

قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر

نحن خديو مصر

بعد الاطلاع على الأمر العالى الصادر فى ١٤ يونيه سنة ١٨٨٠ المشتمل على لائحة ترتيب المحاكم الأهلية .

ونظرا لأن الضرورة تقضى بالتعجيل فى إيجاد عقوبة للجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر تكون أشد تأثيرا من الأحكام المعمول بها الآن .

وبناء على ما عرضه علينا ناظر الحقانية وموافقة رأى مجلس النظار .

أمرنا بما هو آت :

مادة ١ — إذا كان التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من شأنه أن يجعل السلم العام فى خطر وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق فكل من يلغه الأمر منهم ورفض طاعته أو لم يعمل به يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة شهور أو بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا .

مادة ٢ — إذا كان الغرض من التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل ارتكاب جريمة ما أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح . أو إذا كان الغرض منه التأثير على السلطات فى أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل سواء كان ذلك التأثير أو الحرمان باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها فكل شخص من المتجمهرين اشترك فى التجمهر وهو عالم بالغرض منه أو علم بهذا الغرض ولم يبتعد عنه يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ستة شهور أو بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا .

وتكون العقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته عن سنتين أو الغرامة التى لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا لمن يكون حاملا سلاحا أو آلات من شأنها إحداث الموت إذا استعملت بصفة أسلحة .

مادة ٣ — إذا استعمل المتجمهرون المنصوص عليهم فى المادة السابقة أو استعمل أحدهم القوة أو العنف جاز إبلاغ مدة الحبس المنصوص عليه فى الفقرة الأولى من المادة المذكورة إلى سنتين

لكل شخص من الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر . وجاز ابلاغ مدة الحبس المنصوص عليه في الفقرة الثانية منها إلى ثلاث سنين لحاملى الأسلحة أو الآلات المشابهة لها .

و إذا وقعت جريمة بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر فجميع الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر وقت ارتكاب هذه الجريمة يتحملون مسؤوليتها جنائيا بصفتهم شركاء إذا ثبت علمهم بالغرض المذكور .

مادة ٤ — يعاقب مديرو التجمهر الذى يقع تحت حكم المادة الثانية من هذا القانون بنفس العقوبات التى يعاقب بها الأشخاص الداخلون فى التجمهر ويكونون مسؤولين جنائيا عن كل فعل يرتكبه أى شخص من هؤلاء الأشخاص فى سبيل الغرض المقصود من التجمهر ولو لم يكونوا حاضرين فى التجمهر أو ابتعدوا عنه قبل ارتكاب الفعل .

مادة ٥ — على ناظر الحقانية تنفيذ هذا القانون ويعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية

صدر بالقاهرة فى ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤)

ناظر الحقانية	بأمر الحضرة الخديوية	بالنيابة عن الحضرة الخديوية
ثروت	رئيس مجلس النظار	حسين رشدى
	حسين رشدى	

مذكرة إيضاحية

عن الاقتراح بمشروع قانون بالغاء قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٤ الخاص بالتجمهر

فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ صدر قانون رقم ١٠ لمنع التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل وبمعاقبة المتجمهرين بالحبس لمدة لا تتجاوز ستة أشهر أو بغرامه لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا وفى بعض الاحوال بالحبس مدة لاتزيد عن سنتين أو بغرامة لاتتجاوز خمسين جنيها مصريا وفى البعض الآخر بالحبس ثلاث سنين .

وجاء فى مقدمة هذا القانون ما نصه :

« ونظرا لأن الضرورة تقضى بالتعجيل فى ايجاد عقوبة للجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر تكون أشد تأثيرا من الأحكام المعمول بها الآن . »

هذه الضرورة التى يشير اليها هذا القانون هى — على رأى واضعيه — حالة الحرب العمومية التى ابتدأت فى السنة التى صدر فيها هذا التشريع وفى الحقيقة لم تكن هناك ضرورة تقضى بذلك

التشريع الاستثنائى فى مصر الذى هو بمثـابة الأحكام العرفية ، فلم تكن البلاد فى ذلك الوقت إلا هادئة ، ولم يكن السلم إلا مستقرا .

لم يكن هذا القانون قاصرا على تشديد العقوبة على الجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر كما جاء فى مقدمته ، بل انه يعاقب على مجرد التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من غير ارتكاب أى جريمة ، بل كان التجمهر من هذا العدد القليل جريمة فى ذاتها اذا رؤى (لرجال السلطة بحسب تقديرهم) ، أن من شأنه أن يجعل السلم العام فى خطر وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق فمن رفض طاعة أمر التفرق أو لم يعمل به يعاقب بالحبس أو الغرامة طبقا للمادة الأولى من ذلك القانون.

لا شك فى أن الناس أحرار فى الغدو والرواح فرادى أو مجتمعين ، وفى التفرق والاجتماع مهما كان عددهم ، ما دام عملهم لا يضر بالغير . فان ارتكبوا عملا يعد جريمة يعاقب عليها القانون العام كان لرجال السلطة منعهم عن ارتكاب هذه الجريمة أو ضبطهم ان ارتكبوها بحسب ما هو مبين فى قانون تحقيق الجنايات .

وأما ما جاء فى المادة الثانية من هذا القانون من تشديد عقوبة التجمهر إذا كان الغرض منه منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح ، أو إذا كان الغرض منه التأثير على السلطات فى عملها ، أو حرمان شخص من حرية العمل .... الخ ، فهو مخالف للقواعد العامة الخـاصة بالجرائم ، لأن ذلك الغرض عبارة عن النية ، وهذه النية فضلا عن كونها أمرا نفسانيا فلا تعتبر جريمة ولا شروعا فى جريمة ، لأنها هى العزم الذى قضت المادة (٤٥) عقوبات على عدم اعتباره شروعا فى جناية أو جنحة ، ومثله كمثل الأعمال التحضيرية . هذا فضلا عن كون الأعمال التى يظن أنها كانت غرضا للمتجمهرين . اما أن تكون مباحة فلا عقوبة عليها ، واما أن تكون محظورة بحسب القانون العام فيعاقب مرتكبوها طبقا لقانون العقوبات .

هذا القانون الاستثنائى الذى هو من الأحكام العرفية قد استعمله رجال السلطة التنفيذية مصادرة لحرية الأفراد وتنكيلا بهم فى ظروف عديدة فى ابان الحرب العالمية وبعد أن وضعت الحرب أوزارها وقبل اعلان الأحكام العرفية فى البلاد وأثنائها وبعد زوالها ، ولا يزالون يستعملونه إلى الآن على الرغم من القضاء عليـه بالدستور الذى نص فى المـادة الرابعة منه « بأن الحرية الشخصية مكفولة » وفى المادة العشرين منه « بأن للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة . . .

الخ » فلا وجه إذا لبقاء هذا القانون ، ويجب الغاؤه

نائب كفر الدوار

محمد يوسف

١٥ يناير سنة ١٩٢٦

تقرير لجنة الداخلية

عن مشروع القانون الخاص بالغاء القانون رقم ١٠ سنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

أحال المجلس على لجنة الداخلية بتاريخ ٢٥ فبراير سنة ١٩٢٧ مشروع قانون مقدم من حضرة العضو المحترم محمد بك يوسف بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٤ الخاص بالتجمهر لبحثه وعرض النتيجة على المجلس .

وقد بحثت اللجنة هذا المشروع فى جلسات عديدة وأخيرا لما أتى مندوب الحكومة وطلب ارجاء النظر فى هذا المشروع أخطرت اللجنة المجلس بذلك بتاريخ ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧

وأخيرا عرض المشروع بجلسة ١٣ ديسمبر سنة ١٩٢٧ وفيها حضر سعادة على باشا جمال الدين وكيل الداخلية و بسؤاله عن وجهة نظر الحكومة فى هذا المشروع قرر أن الحكومة لاتعارض فى الغائه وأنها موافقة على المشروع المذكور .

فرأت اللجنة أن قانون التجمهر المذكور صدر فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ وكان السبب الذى دعا المشروع إلى إصداره حالة الحرب العامة .

وحيث أن هذا القانون لا يتفق مع الحرية الشخصية المكفوله بالدستور ولا يتمشى مع العصر الحاضر الذى لا يسمح فيه البرلمان بوجود مثل هذه القوانين المقيدة للحرية والمخالفة للدستور الذى جعل للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة خصوصا وأن قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية معروض على المجلس الآن .

وعلى ذلك رأت اللجنة باجماع الآراء الموافقة على الغاء قانون التجمهر المذكور والموافقة على مشروع القانون المقدم بالغائه وهى تعرضه على المجلس لاقراره طبقا للقواعد الدستورية

وقد وافق المجلس بالاغلبية على هذا التقرير

مجلس النواب جلسة ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٧

تقرير لجنة الداخلية عن مشروع قانون الاجتماعات

الرئيس — ننتقل الآن الى نظر تقرير لجنة الداخلية عن مشروع القانون الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العامة .

المقرر — أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« أرسلت الحكومة الى مجلس النواب فى الدورة الأولى عملا بالمادة ١٦٩ من الدستور فيما أرسلته من القوانين القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية الصادر فى ٣٠ مايو من تلك السنة فأحاله المجلس على لجنة الداخلية إذ ذاك هى بعد أن فحصته وتناقشت فيه قررت إلغاءه ووضعت مشروع قانون بهذا الالغاء ، ولما عرض على المجلس فى اليوم الأول من شهر يوليه سنة ١٩٢٤ أقر اللجنة على عملها ووافق على مشروعها .

انتقل الأمر الى مجلس الشيوخ فى ذلك العام فأحاله على لجنة الداخلية ولما عرضته على المجلس أظهرت الحكومة رغبتها فى ضرورة وجود قانون ينظم أمر هذه الاجتماعات والمظاهرات صونا للنظام والأمن وقدمت الى اللجنة فى احدى جلساتها مشروعا بتعديل ثلاث مواد فى القانون الأصلى فيها بعض التخفيف من قيوده . وقال وزير الداخلية (بالنيابة) يومئذ انه يقدم المشروع للجنة على سبيل الاستئناس فلم تر الأخذ بالتعديل الوارد فيه بل عدّلت القانون بما رأته منطبقا على مبدأ الحرية وقيدت السلطة الادارية بما يرى فى مشروع التعديل .

وفى سنة ١٩٢٦ أرسل مجلس الشيوخ مشروع هذا القانون معدلا الى مجلس النواب فأحاله على لجنة الداخلية ، وبعد أن بحثته فى عدة جلسات أقرته كما جاء من مجلس الشيوخ وأرسلته الى المجلس بتاريخ ١٢ أغسطس سنة ١٩٢٦ .

و بسبب انتهاء الدورة البرلمانية قبل نظره فقد أعاده المجلس الى لجنة الداخلية تنفيذا لقراره الصادر بجلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ القاضى باحالة مشروعات القوانين التى لم يتمكن المجلس من اتمامها الى اللجان الجديدة لاعادة النظر فيها وتعيين مقررين جددا لها .

وفى هذا العام نظرت اللجنة فى مشروع هذا القانون نظرة ثانية وعقدت لذلك عدة جلسات

بتاريخ ٢٧ يناير و٢١ فبراير و٢٩ مارس سنة ١٩٢٧ حضرها سعادة وكيل الداخلية مندوبا وقد بين لها وجهة نظر الوزارة المذكورة فيه ، وأخيرا رأت اللجنة فى جلسة ١٨ مايو سنة ١٩٢٧ أن تدخل على المشروع الوارد من مجلس الشيوخ تعديلا فى المادتين ٢ و٧ من القانون الأصلى وزادت كذلك مادة خاصة بعقاب من يمنع الاجتماع العام أو الخاص أو يفضه أو يمنع المظاهرة أو يفضها احتراما لحق الأفراد فى ذلك .

ثم رأت بعد أن عدل مجلس الشيوخ ست مواد من مواد هذا القانون وهى المواد ٢ و٣ و٧ و٨ و٩ و١١ وألغى منه ثلاث مواد وهى المواد ٤ و٥ و١٠ وأضافت اليه هذه اللجنة مادة جديدة كما تقدم مع أن كل مواده ١٣ أن تستبدل بهذا القانون قانونا غيره بسبب ما أدخل على بعض مواده من تعديلات ومن حذف البعض الآخر ، ولعدم الاضطرار كلما جدّ أمر الى مراجعة قانونين واستعراض نصوصهما عند كل بحث لمعرفة ماحذف وما لم يحذف وما عدّل أو أضيف فجمعت اللجنة القانون كما صار أخيرا وذيلته بمادة تفيد الغاء كل نص يخالفه .

ولما عرض المشروع على المجلس بجلسة يوم الأحد ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧ طلبت الحكومة تأجيل نظره لغياب حضرة صاحب الدولة وزير الداخلية . وفى مستهل هذه الدورة أعيد المشروع ثانية الى اللجنة فأعادت بحثه بحضور سعادة وكيل وزارة الداخلية واتفقت وجهة نظره مع وجهة نظر اللجنة فى المواد وطلب اضافة بعض أحكام ولم تر اللجنة مانعا من اضافتها كما سيجىء » .

وقد اجتمعت اليوم لجنة الداخلية وأدخلت تعديلا للمادة (٩) سنتلوه على حضراتكم عند ما نصل اليها . وقد تم هذا التعديل بالاتفاق مع سعادة وكيل الداخلية . وبذلك لم يبق أى خلف بين اللجنة ووزارة الداخلية فى مشروع القانون الذى وضعته اللجنة . والآن أعود الى تلاوة التقرير:

« ولأجل أن نبين الفكرة التى استوجبت تعديل القانون الأصلى نقول :

إن حرية ابداء الرأى مكفولة، ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول بالكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون (المادة ١٤ من الدستور) وأن للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا . وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لايجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون كما أنه لايقيد أو يمنع أى تدبير لوقاية النظام الاجتماعى (المادة ٢٠ من الدستور).

ولما كانت الاجتماعات العمومية والمظاهرات ترمى إلى إبداء الأفكار فقد وجب أن تكفل

حريتها بالطريقة التى يسنها المشرع كافلة لهذه الحرية من جهة ، وحافظة للنظام من جهة أخرى .

ولا ترجع حرية الاجتماعات والمظاهرات الى حرية الفكر فقط ، بل هى داخلة أيضا فى الحرية الشخصية المكفولة بالمادة الرابعة من الدستور ، لأنهم قالوا أنه لما كان لكل فرد حرية الذهاب والمكث أنى شاء كان لمجموع الأفراد مثل ذلك .

ومن يذكر الأيام الماضية يذكر معها تدخل الادارة فى كل اجتماع حتى ما كان منه بتذاكر خصوصية فى المنازل أو بعض الأندية . مع أن الاجتماعات الخاصة مباحة لم يقيدها القانون بأى قيد أيا كان عدد المدعوين وسواء أكان الباعث على الاجتماع سياسيا أم انتخابيا أم دينيا كما حكمت المحاكم الفرنساوية ، بل الدستور نفسه يحتم احترامها وأن لا يحضرها أحد من رجال البوليس ولا حاجة بأصحابها إلى إشعاره (المادة ٢٠ المذكورة) .

و بديهى أن بعض الاجتماعات كاجتماعات الأفراح والمآتم والجنازات والاحتفالات الدينية والزيارات والمقابلات والاستقبالات فى أى مكان ليست باجتماعات عامة بالمعنى المقصود فى القانون الذى نحن بصدده ، لأنها فى غالب أمرها لا يقصد إلى تكوينها بل يذهب إليها بغير دعوة ، وعلى الأخص لا يلحظ فيها معنى التنظيم ، بخلاف الاجتماعات والمظاهرات التى عناها القانون . كما أن الحصر الوارد بالمادة الثالثة من القانون الأصلى فى قولها عما يتضمنه الاخطار « انه يجب أن يبين فيه اذا كان الغرض منه — أى من الاجتماع — محاضرة أو مناقشة عامة أو إذا كان الاجتماع انتخابيا » يخرج الأحوال السالف ذكرها . نعم ان التعديل الذى أدخله مجلس الشيوخ اكتفى بأنه يتضمن الاخطار زمان الاجتماع ومكانه و بيان موضوعه ولم يفصل الموضوع كما فعل القانون الأصلى ولكن لم يظهر من مناقشة المجلس المذكور أنه أراد التضييق بل الأمر بالعكس فهو قد أدخل التعديل على القانون الأصلى ابتغاء التوسيع واطلاق الحرية . أضف الى ذلك جميعه أنه لا يتصور الاخطار فى أمور مفاجئة كالمقابلات والمآتم قبل حصولها بأربع وعشرين ساعة أو ثمان وأربعون ساعة .

كما أنه لا حاجة الى النص على أن الاجتماع فى مكان عام يجوز أن يجعل اجتماعاً خاصا بالدعوة الفردية لأن المعوّل على صفة الدعوة لا على المكان الذى يحصل فيه الاجتماع ونص المادة الثامنة يحتمل هذا المعنى .

والآن نذكر بعض التعديلات التى أدخلت على القانون الأصلى :

ان القانون الأصلى مأخوذ عن القانون الفرنسى الصادر فى ٣٠ يونيه سنة ١٨٨١ حتى أنه متفق معه كلمة كلمة فى كثير من نصوصه التى لا تتعارض مع الحرية . وقد نص القانون الفرنسى المذكور فى المادة الأولى على جواز حصول الاجتماع العام بدون اذن سابق ، أما قانوننا فانه أجاز للادارة منع الاجتماع غير الانتخابى اذا رأت أن من شأنه أن يترتب عليه اضطراب فى النظام أو الأمن العام بسبب الغاية منه أو بسبب ظروف الزمان والمكان الملابسة له و بأى سبب خطير غير ذلك. فانظروا هذه العبارة « اذا رأت ، ومن شأنه وظروف الزمان والمكان ، وأى سبب خطير غير ذلك » وقلما تجد الادارة أن الأمن لا يضطرب من اجتماع ، ثم قلما تجد الظروف مناسبة له وثالثة الأثافى أنهـا يمكنها لأى سبب خطير غير ذلك موكول لتقديرها أن تحرم أشخاصا حرية اجتماعهم أو مظاهراتهم و إبداء فكرهم .

ان القانون الفرنسى الذى نقل عنـه القانون المصرى كان يشترط الاخطار قبل الاجتماع بأربع وعشرين ساعة وقد خفض الى ساعتين اذا كان الاجتماع انتخابيا (المادة ٢) أما قانوننا فقد اشترط ثلاثة أيام على الأقل مع خفض المدة الى أربع وعشرين ساعة فى الاجتماعات الانتخابية ، على أن القانون الفرنسى عدل بقانون ١٨ مارس سنة ١٩٠٧ فأجاز التسامح حتى فى الأخطار وقد قالت المادة الأولى منه :

« الاجتماعات العامة أيا كان الغرض منها يجوز حصولها بدون اخطار سابق » .

وقد جعل مجلس الشيوخ مدة الاخطار أربعا وعشرين ساعة للاجتماع الى اذا كان انتخابيا فيكون الاخطار قبله باثنتى عشرة ساعة ولـكن اللجنة رأت الأخذ باقتراح مندوب وزارة الداخلية من جعل المدة الأولى ثمانيا وأربعين ساعة والثانية أربعا وعشرين ساعة ليكون لدى الحكومة الوقت الكافى لاتخاذ الحيطة . وعلى أى حال لم يجعل القانون الفرنسى مخالفته الا مخالفة بسيطة ، ثم نص على أنه يجوز للقاضى أن يخفض من عقوبتها باستعمال الرأفة ، والتعديل الذى أدخله مجلس الشيوخ يمنع الاستئذان حتى لا يترك حرية الاجتماع معلقة على رغبة الادارة هو تعـديل مهم ، وكذلك لم يجعل فض الاجتماع الذى حصل الاشعار به منوطا بهذه الرغبة فان شاءت فضته لسبب أو بغير سبب لتكون حرية الاجتماع كلمة بلا معنى بل عيّن التعديل الأحوال التى يحصل فيها هذا الفض فقال إنه يحصل بطلب اللجنة المنظمة للاجتماع فاذا لم توجد فيكون بطلب الموقعين على الاخطار أو اذا حصل تصادم أو ضرب . أما لجنة الداخلية بمجلس النواب فترى أن تستبدل

بكلمات « تصادم أو ضرب » كلمتى « اضطراب شديد » حتى لا يكون كل تصادم أو ضرب ولو كان بسيطا مسوغا لفض الاجتماع اذ قلما يخلو اجتماع منه أو احتمال حصول ذلك كما أضافت اللجنة عبارة تسمح باستمرار الاجتماع أو اعادته اذا عادت السكينة احتراما لحق المصريين فى الاجتماع وابتعادا عن أن يعبث به عابث لأقل سبب لأن من واجب البوليس المحافظة على الحرية وحقوق الناس فى الاجتماع والمظاهرة والعمل على صيانتها .

ومن أعظم أوجه التعديل اعتبار عدم الاخطار عن الاجتماع أو المظاهرة مخالفة عقابها عقاب المخالفة وكذلك اشتراك فى اجتماع أو مظاهرة رغم تحذير البوليس أو عصيان الأمر الصادر الى المجتمعين بالتفرق بعد أن كان كل ذلك جنحة وكان عقابها شديداً لا مسوغ له على الاطلاق وقد كان هذا العقاب يصل فى بعض الأحيان إلى سنتين .

ومن الاطلاع على المادة ٩ التى أضافتها هذه اللجنة الى المشروع يعلم العقاب الذى وضع لكل موظف يفض اجتماعا خاصا أو عاما اعتمادا على وظيفته فى غير الأحوال المبينة بالفقرة الأولى ، وفى الفقرة الثانية عقاب كل شخص موظفا كان أو غيره ارتكب شيئا مما ذكر فهو كأحد الأفراد وقد جعل الشروع كالفعل التام .

وتعترف هذه اللجنة كما اعترف مجلس الشيوخ بما للبوليس من الحق فى منع كل تجمع فى الطريق مخل بالأمن العام أو مقيد لحرية المرور كما تعترف بما له من الحق فى اتخاذ التدابير لمنع ارتكاب أية جريمة مع المحافظة على حرية الاجتماع .

هذا ما رأته اللجنة فى الدورة الماضية وقد أبدت الحكومة وجهة نظرها بما يخالف كثيرا مشروع اللجنة . فلما أعيد المشروع فى مستهل هذا العام الى اللجنة تنفيذا لقرار المجلس الصادر فى ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٧ وسمعت اللجنة أقوال مندوب الحكومة قرر أنه يوافقها على مشروعها فى المواد ١ و ٢ و ٣ و ٤ وطلب إضافة مادة جديدة تجيز لوزير الداخلية منع الاجتماع إذا تبين أن الغاية منه ارتكاب الجريمة المنصوص عنها فى الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٥١ من قانون العقوبات ، وأن الاجتماعات الانتخابية لا يجوز منعها مطلقا وقال إن هذا الجواز الذى يكون من حق وزير الداخلية مأخوذ من الدستور نفسه كما يفهم من المادة ٢٠ منه فوافقت اللجنة على ما نصت عليه المادة المذكورة وهو خاص بالفقرة ٣ من المادة ١٥١ عقوبات وصار فقرة ٢ فى المادة الأولى .

وطلب سعادة وكيل الداخلية أيضا تحديد وقت الاجتماعات الانتخابية وتحديده بالفترة

الواقعة بين تاريخ دعوة الناخبين واليوم المحدد للانتخاب . فوافقت اللجنة على ذلك واضافته لآخر المادة (٦) .

وطلب كذلك وضع مادة بعدم امتداد الاجتماعات إلى ما بعد الساعة الحادية عشرة ليلا إلا باذن خاص من البوليس . فوافقت اللجنة على ذلك وجعلته فقرة أخيرة للمادة (٥) .

و بناء على طلبه حذفت اللجنة كلمة (الاجتماعات العامة) فى المادة (٧) من مشروع اللجنة واستعيض عنها بكلمة (المواكب) ما دام قد تقرر أن الاجتماعات العامة لا تعقد فى الطرق أو الميادين العامة .

ولم توافق اللجنة سعادة وكيل الداخلية على حذف المادة (٩) من مشروعها وهى الخاصة بعقاب الموظفين وغيرهم لمنعهم الاجتماعات أو المظاهرات المباحة أو فضها لأنها ترى أنه من الواجب المحافظة على الحرية الشخصية بما يكفل عدم الاعتداء عليها من أى إنسان وبالأخص إذا كان المعتدى موظفا مطلوبا منه أن يصونها » .

ولكن الاتفاق قد تم اليوم بين اللجنة وبين سعادة وكيل الداخلية على نص المادة التاسعة كما سأتلوها على حضراتكم فى مشروع القانون .

« هذا ما رأته اللجنة فى مشروع قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية تتقدم به الى هيئة المجلس الموقر ليقرر فيه ما يراه » .

مجلس النواب جلسة ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧

تقرير لجنة الشؤون الدستورية

عن حق المجلس فى تعديل القوانين المالية أثناء نظر الميزانية

الرئيس — لننتقل الآن لبحث تقرير لجنة الشؤون الدستورية والكلمة لحضرة المقرر .

أحمد رمزى بك (المقرر) — أحال المجلس على لجنة الشئون الدستورية بجلسته المنعقدة فى ٦ يونيه سنة ١٩٢٧ البحث بوجه الاستعجال فى حق مجلس النواب فى تعديل القوانين المالية أثناء نظر مشروع ميزانية الدولة .

وقد بحثت اللجنة هذه المسألة فى جلستين عقدتهما فى ١٦ و ١٨ يونيه سنة ١٩٢٧ ورأت أن

لجنة الدستور قد ناقشتها غير مرة ومناقشاتها هذه مدونة بالصفحات ٦٦و٦٧ و١٤٢ و١٤٣ و١٤٤ و١٤٩ من مجموعة محاضرها واتضح من الاطلاع على هذه الأبحاث أن لجنة المبادىء العامة كانت وضعت مشروع مادتين :

المادة التاسعة ونصها :

« المصروفات المدرجة فى الميزانيـة تنفيذا لقانون لا يجوز حذفها ولا النقص منها بما يؤدى الى تعطيل حكم من أحكام القانون إلا بعد إلغاء ذلك القانون أو تعديله بالطريق العادى » .

ثم المادة العاشرة ونصها : « المصروفات المدرجة فى الميزانية لمصلحة ادارية عامة قائمة لم يرد بها قانون يجوز حذفها أثناء نظر الميزانية الا اذا طلبت الحكومة ارجاء النظر فى ذلك الى ما بعد الفراغ منها . وكذلك الحال فى النقص من تلك المصروفات اذا أدى الى تعطيل تلك المصلحة» .

فلما عرضت هاتان المادتان على اللجنة العامة جرت فيهما مناقشة طويلة انتهت بحذفهما . ويتبين من المناقشة أن الحذف مبنى على ضرورة تمتع المجلس بالحرية التامة فى نظر الميزانية لأن ميزانية البلد أساس نظاماته وادارته وقد وضع بحثها فى يد الأمة مباشرة اذ جعل معظم الدساتير الرأى الأول فى الميزانية لمجلس النواب الذى هو أقرب المجلسين اتصالا بالأمة ومن أجل هذا لم يقبل الفرنسيون أن يقيدوا من سلطة البرلمان الفرنسى فى التعرض للقوانين خلال بحث الميزانية . وقد جاء فى هذه المناقشة أيضا أن من الأسباب التى حدت بالبلاد الدستورية الى الحرص على هذه السلطة أن يكون للمجلس من الميزانية أداة فعالة لحمل الحكومة على احترام ارادة الأمة التى يمثلها . كذلك ورد فى المناقشة أنه لايوجد نص يحد من سلطة المجلس فى نظر الميزانية فى أى دستور من دساتير العالم غير الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٧٩١ والدستور الاسترالى فانهما يحظران أن يوضع فى القوانين المالية نص على أمور لا علاقة لها بها . ومع ذلك فأول هذين الدستورين غير معمول به الآن والثانى لا تعلم الظروف التى وضع فيها هذا النص الذى تضمنه .

وبعد اطلاع اللجنة على هذه المناقشـة لم تجد مندوحة عن الأخذ بهذا التفسير لأنه من الأعمال التحضيرية للدستور التى يجب الرجوع اليها والأخذ بها . أما الاعتراض على ذلك بأن هذه المناقشة كانت مقصوره على المصروفات دون الايرادات فيرد عليه بأن الأصل فى كل شىء هو الأباحة والدستور يعطى المجلس حق اقتراح القوانين وتعديلها كما يشاء الا ما استثناه بنص صريح ، فلما أرادت لجنة المبادىء العامة أن تحد من سلطة المجلس فى تعديل الميزانية على الوجه

المبين آنفا لم تتعرض الا للمصروفات ولم تمس حق المجلس بالنسبة للايرادات ولما عرض الأمر على اللجنة العامة حذفت هذا القيـد الذى كان يراد ادخاله بشأن المصروفات فصارت هى والايرادات سواء .

غير أنه تفاديا من اتخاذ قرارات غير مبنية على بحث شامل دقيق ، ونظرا الى أن بعض أبواب الميزانية ولاسيما بعض الايرادات التى تمس الأجانب لايمكن تعديلها تعديلا يسرى عليهم الا باتباع اجراءات مخصوصة ، رأت اللجنة أنه يحسن وضع طريقة لتنظيم استعمال المجلس لحقه فى تعديل الميزانية وذلك بأن يحتم احالة كل تعديل فى الميزانية يقترحه أحد الأعضاء على لجنـة الماليـة ، لا كلما طلب ذلك مقررها فقط كنص اللائحة الحالى (المادة ٨٣) ، بل أيضا كلما طلبته الحكومة .

بناء على ذلك قررت اللجنة بأغلبية الآراء ما يأتى :

(أولا) أن حق المجلس فى نظر مشروع الميزانيـة من ايرادات ومصروفات حق مطلق ، فله أن يعدل فيها بالنقص والزيادة والالغاء والانشاء كيفما أراد ، مع عدم الاخلال بما استثناه الدستور بنص صريح (المـادة ٥٦ الخاصة بمخصصات جلالة الملك والمادة ١٤١ الخاصة بأقساط الدين العمومى والمصروفات الواردة فى الميزانية تنفيذا لتعهدات دولية) .

(ثانيا) عند ما يتقرر أى تعديل فى الميزانية يترتب عليه تعديل أو حذف نص قانونى ، يضاف الى مشروع قانون الميزانية مادة تتضمن هذا التعديل أو الحذف .

(ثالثا) أن يحال على لجنة المالية كل اقتراح يقدمه أحد الأعضاء بتعديل مشروع الميزانية متى طلب ذلك مقرر اللجنة أو الحكومة .

« هذا وقد رأى أحد حضرات أعضاء اللجنة أنه لا يجوز تعديل الأرقام الواردة فى مشروع الميزانية من مصروفات وايرادات تنفيذا لقانون الا من طريق تعديل هذا القانون بالوسائل العادية » .

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على رأى لجنة الشؤون الدستورية فى هذا الموضوع ؟

(موافقة عامة)

مجلس الشيوخ جلسة ٢٤ يناير سنة ١٩٢٨

تقرير لجنة الحقـــانية بالمجلس

عن الجمع بين عضوية الشيوخ والمجالس البلدية

نص التقرير عن الكتاب المقدم من حضرة سعد مكرم بك بشأن الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والمجالس البلدية والمحلية ومجالس المديريات ولجان الشياخات وهو الكتاب الذى قرر المجلس بجلسة ٦ يوليه سنة ١٩٢٧ إحالته الى لجنـة الحقانية فنظرته بجلستى ٢١ و ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٢٧ .

قدم حضرة سعد مكرم بك الكتاب المبينة صورته بآخر هذا التقرير للمجلس بمناسـبة تصريح حضرة عبد العزيز رضوان بك فى جلسة ٢٢ يونيه سنة ١٩٢٧ بأنه ما زال عضوا بمجلس بلدى الزقازيق .

وحيث أن حضرة عبد العزيز رضوان بك منتخب لمجلس الشيوخ بمقتضى قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ وجب الرجوع أولا إلى نصوص القانون المذكور ثم البحث فى التعديلات التى أدخلت عليه بقوانين لاحقة له والبحث فيما اذا كانت تلك التعديلات لها أثر رجعى فتسرى على من انتخبوا بمقتضى القانون الأول .

نصت المادة ٧١ من قانون سنة ١٩٢٣ على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلسى البرلمان والوظائف العامة ثم بينت بصريح العبارة أن المقصود بالمتولين للوظائف العامة هم :

(١) كل الموظفين والمستخدمين الذين تصرف مرتباتهم من ميزانية الحكومة ويدخل فيها الميزانيات الخاصة ؛

(٢) كل موظفى وزارة الأوقاف ومستخدميها ؛

(٣) العمد .

فيتضح اذن من هذا البيان الصريح أن عضوية مجالس البلديات ليست مما لا يجوز الجمع بينه و بين عضوية مجلسى البرلمان بمقتضى هذا القانون .

تقدمت الحكومة فى سنة ١٩٢٤ للبرلمان بمشروع قانون معدل للقانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣

ولم يكن ضمن هذا المشروع أى تعديل للمادة ٧١ المذكورة غير أن لجنة الحقانية بمجلس النواب رأت أن النص الأصلى للمادة مقيـد بقيود أفسحت الطريق لامكان الجمع بين العضوية بأحد المجلسين وبعض الوظائف التى يتقاضى صاحبها مرتبه من الأموال العامة كموظفى مجالس المديريات والمجالس البلدية كما رأت أن أباحت الجمع بين عضويه احد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية من شـأنه أن يحصر العضوية فى أيدى أفراد قليلين وليس هذا من المصلحة العامة فى شيء فأدخلت اللجنة على المادة المشار اليها تعديلين الأول خاص بمن يتولون الوظائف العامة إذ أطلقت النص حتى شمل جميع من يتقاضون مرتبات من الأموال العامة والثانى خاص بتحريم الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية بأنواعها .

ولقد ورد بتقرير اللجنة المشار اليها عند الكلام على التعديل الأول الخاص بالوظائف العامة أن الأغلبية من أعضائها رأت أن لا يسرى التعديل على من انتخبوا طبقا لقانون سـنة ١٩٢٣ لأنهم اكتسبوا حق الجمع بين العضوية والوظائف التى يشغلونها وذلك لانتخابهم على هذا الأساس .

أما عن التعـديل الثانى وهو الخاص بتحريم الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية فانه وان لم يرد بتقرير اللجنة المشار اليها شيء خاص بعدم سريانه على من انتخبوا طبقا لقانون سنة ١٩٢٣ الا أن هذا طبعا يتبع بطريق القياس على ما ورد بشأن التعديل الأول الذى أدخل على نفس الماده خصوصا وأن السبب الذى جعل اللجنة ترى عدم سريان التعديل الأول على الماضى موجود أيضا فيما يختص بالتعديل الثانى لأن أعضاء المجالس البلدية الذين انتخبوا فى أحد المجلسين بمقتضى قانون سنة ١٩٢٣ قد اكتسبوا حق الجمع بين عضوية البرلمان وعضوية المجالس البلدية لأنهم انتخبوا على أساس جواز الجمع بينهما .

يتضح من هذا أن فكرة الشارع فى تعديل المـادة ٧١ من القانون رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هى عدم سريان التعديل على من انتخبوا طبقا لذلك القانون .

فلهذه الأسباب :

قررت اللجنة بالاجماع أن من انتخب من أعضاء مجالس المديريات أو المجالس البلدية عضوا فى أحد مجلسى البرلمان بموجب قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ له حق البقاء فى المجلسين وأن ليس هناك اذن ما يمنع حضرة عبد العزيز رضوان بك من الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ وعضوية مجلس بلدى الزقازيق .

رئيس اللجنة

محمود بسيونى

ووافق المجلس على هذا التقرير

مجلس النواب جلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٨

تقرير لجنة الشؤون الدستورية

عن تجاوز بعض المصالح لبعض أبواب ميزانية سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧

المقرر :

« أحال المجلس على اللجنة بجلسة ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٨ بمناسبة نظره فى الحساب الختامى لعام ١٩٢٦ — ١٩٢٧ المالية مسألة التجاوز الذى حدث من بعض المصالح لبعض أبواب المصروفات المقررة فى ميزانية ذلك العام .

وقد بحثت اللجنة هذه المسألة فى جلسة عقدتها بتاريخ ٥ أبريل سنة ١٩٢٨ وهى ترى ازاء نص المادة ١٤٣ من الدستور القاضية بأن (كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد عن التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان) ان هذا التجاوز هو بلا شك مخالفة لنص دستورى صريح .

ولأجل استيفاء البحث وتقدير المسئولية عن هذه المخالفة رأت اللجنة أن تعرف ما هو معمول به فى فرنسا فوجدت أنه وان كان مبدأ تخصيص الاعتمادات وتحديدها مقررا فى المادة ٣٠ من القانون المالى الصادر فى ١٦ سبتمبر سنة ١٨٧١ والمادة ٤٤ من قانون ٣١ مايو سنة ١٨٦٢ فانه لا يطبق بالنسبة لجميع الاعتمادات على حد سواء .

فالاعتمادات التقديرية — وهى التى يكون معنى اقرار البرلمان اياها أنه يوافق على الغرض المطلوبة هى له وعلى ما يقتضيه من النفقات و يخصص لها من باب التقدير فقط مبلغ معين من المال — يعتبر أن تقرير المجلس لها ينصب لا على المبلغ المعتمد وحده بل ينصب على الأخص على الغرض المطلوب من أجله . ومن ذلك اعتمادات المعاشات والمصروفات القضائية والأحكام الصادرة ضد الخزانة العامة واعتمادات الجوائز المخصصة لتنشيط الملاحة. فقد تعرض طوارىء تجعل الاعتماد غير كاف فلا يحسن تعطيل العمل حتى يجيز البرلمان اعتمادا اضافيا. واذا كان قد يقع فى هذه الأحوال خطأ فى التقدير فهم لا يعتبرونه تجاوزا بالمعنى الذى يستوجب مسئولية الوزير قضائيا أو سياسيا .

وأما الاعتمادات التحديدية — وهى التى يضع لها البرلمان ، اذ يقرها حدا أقصى لا يجوز تعديه بحال كاعتمادات ماهيات الموظفين واعتمادات الأعمال الجديدة — فالبرلمان بموافقته عليها

يحرم على الوزير المختص تحريما مطلقا أن يتجاوزه والا خالف ارادة البرلمان وأخل بمبدأ تخصيص الاعتمادات ووقع تحت طائلة القانون وأصبح بلا نزاع مسئولا مدنيا عن هذا التجاوز .

(راجع جاستون جيز : كتاب الميزانية صفحة ٣٩٥ و ٣٩٧ طبعة سنة ١٩١٠ وأوچين بيير جزء أول فقرة ٥١٧) .

على أن هذه اللجنة لا تذهب هذا المذهب فى التفريق بين أنواع الاعتمادات ولا ترى أن تحمل نص المادة ١٤٣ من الدستور استثناء لا تحتمله ، خصوصا أنه من الممكن فى عامة الأحوال أن تطلب الحكومة من البرلمان الاعتماد اللازم فى الوقت المناسب وفى حالة عدم انعقاد البرلمان يمكنها بحسب شروط المادة ٤١ من الدستور أن تستصدر مرسوما بقانون بما يلزم على أن تحصل على موافقة البرلمان عند انعقاده بالصفة الواردة فى المادة المذكورة .

وحيث أن القول بغير ذلك احلال للسلطة التنفيذية محل البرلمان فى تقرير أبواب الميزانية وهذه مخالفة خطيرة لا يمكن قبولها بحال كما أن الأمر الواقع لا يمنع البرلمان من استعمال سلطته بكل حرية .

ولكن بما أن التجاوز الذى حصل فى ميزانية سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧ قد حدث معظمه (وهو مبلغ ٣٥١٤٨ ج. م من مجموع التجاوز الكلى وهو ٣٦٧٠٤ ج. م) فى اعتمادات المعاشات والمكافآت والباقى منه مبلغ ٧٥ ج. م مصاريف انتقال و بدل سفر للمجالس الحسبية لكثرة الانتقال التى استلزمتها زيادة اختصاص هذه المجالس ثم مبلغ ١٤٨١ ج.م نشأ عن زيادة مصاريف التكنات بالمعادى على الاعتماد المقرر لها وكانت وزارة الحربية قد تقدمت بطلب اعتماد اضافى إلا أنها عادت فسحبته من مجلس النواب على أمل أن الوفر فى جملة الباب سيكفى لتسوية التجاوز ولكن هذا الأمل لم يتحقق بأكمله . فقد كان للمصلحة من هذه الظروف شبه عذر إذ لا عذر عند مخالفة الدستور . يضاف إلى ذلك أن اللجنة لم يقدم لها ما يدل على أن النفقات التى أنفقت زيادة على المقرر كانت فى غير محلها وأنها عرضة للرفض من جهة لزومها ولم يقل أحد ذلك . ثم انه من المسلم به على كل حال أن مثل هذه التجاوزات تمتنع عند وضع نظام حسابى دقيق يمكن من الالمام فى الوقت المناسب بما تنفقه كل مصلحة على حدة فى كل بند من بنود ميزانيتها الأمر المنتظر تحقيقه بانشاء نظام السكرتيرين الماليين وانشاء ديوان المحاسبة .

فللأسباب المتقدمة ترى اللجنة الموافقة على المادة الثانية من مشروع قانون الحساب الختامى

المقدم للمجلس وهى المادة الخاصة بهذه التجاوزات ما عدا حضرة النائب المحترم حسن صبرى بك أحد حضرات أعضاء اللجنة فانه يرى عدم الموافقة على ذلك لأن فيها مخالفة دستورية وهذا يكفى لرفض اعتماد التجاوز .

لذلك

ترى أغلبية اللجنة — مع تقريرها بأن التجاوز فى حد ذاته مخالفة صريحة لنص دستورى واجب الاحترام — (أولا) ان الظروف المتقدمة مجتمعة تسمح بالموافقة على تسوية هذا التجاوز بمناسبة اعتماد الحساب الختامى (ثانيا) أن يقرر المجلس لفت نظر الحكومة إلى وجوب التشديد فى مراقبة الصرف فى كل باب من أبواب الميزانية وألا يتجاوز المصروف من أى باب ما خصص له إلا باذن البرلمان »

والآن أتلو على حضراتكم التقرير الثانى الذى قدمته اللجنة كملحق لتقريرها الأول :

« لما عرض تقرير اللجنة بشأن هذا التجاوز على المجلس فى جلسة ١٧ أبريل سنة ١٩٢٨ طلب حضرة مقررها بناء على رغبة وزارة المالية اعادة التقرير إلى اللجنة كى تبدى الوزارة وجهة نظرها ، ولما أعيد التقرير اليها عقدت جلسة فى يوم الأربعاء الموافق ٢٥ أبريل سنة ١٩٢٨ حضرها مندوب وزارة المالية حضرة صاحب العزة يوسف مرزا بك مراقب الميزانية و بسط وجهة نظر الوزارة كما يأتى :

أولا — تسلم الوزارة بأن التجاوز الذى حصل هو مخالفة ، بدليل ادخالها فى مشروع قانون الحساب الختامى المعروض الآن على المجلس مادة لتسوية هذا التجاوز مع أن قانون الحساب الختامى الذى أجازه البرلمان فى الدور الماضى خلو من مثل هذه المادة بالرغم من اشتمال ذلك الحساب على تجاوز يفوق التجاوز الحالى أهمية ، غير أن الوزارة تريد أن تلفت النظر الى أن المخالفة ليست لنص دستوري صريح . كما جاء فى تقرير اللجنة . بل لنص قانون عادى هو قانون الميزانية . ذلك بأن المادة ١٣٨ من الدستور التى تنص على أن يقرر البرلمان الميزانية بابا بابا لا تتضمن تعريفا للباب ، واذ كان لا يوجد تعريف لكلمة الباب لا فى الموسوعات ولا فى القوانين واللوائح المعمول بها فالمفروض أن كلمة « باب » الواردة فى الدستور تنصب على الباب كما كان محددا عند ما صدر الدستور أى فى ميزانية سنة ١٩٢٣ التى لا تشمل مصروفاتها الا على اثنين وعشرين بابا منها باب واحد لكل وزارة . وقد لاحظت الحكومة فى عهد الدستور أنه لو استمر وضع الميزانية على هذا

النظام لأدى ذلك الى تضييق سلطة البرلمان فرفعت وزارة المالية الى مجلس الوزراء مذكرة فى ٢١ مارس سنة ١٩٢٤ بتعديل أبواب الميزانية لكى تجعل مراقبة البرلمان أدق وأوفى وقد أشار الى ذلك معالى وزير المالية مرتين فى مجلس النواب : مرة فى جلسة ٢٦ أبريل سنة ١٩٢٤ ومرة فى جلسة ٧ يونيه سنة ١٩٢٤ كما أشارت اليه لجنة المالية بمجلس النواب فى تقريرها عن ميزانية ذلك العام ، ولما كان التجاوز الذى حصل لا يتناول أبواب الميزانية كما كانت محدده عند ماصدر الدستور فالمخالفة ليست لنص دستورى بل لنص قانون الميزانية .

ثانيا — تتساءل وزارة المالية عما اذا كانت المادة ٤١ من الدستور تسمح لها بأن تستصدر بين دوار انعقاد البرلمان مراسيم بقوانين لفتح اعتمادات اضافية منعاً لما يتوقع حدوثه من التجاوز مع أن هذه المادة تشترط شرطين : (أولها) ألا تكون المراسيم بقوانين مخالفة للدستور فاذا اعتبر التجاوز مخالفة لنص دستورى كان المرسوم بقانون الصادر بفتح الاعتماد الاضافى أى بتجاوز الاعتماد الأصلى هو نفسه مخالفا للدستور وانتفى بذلك أول الشرطين ، (ثانيهما) أنه ينبغى بحسب نص المادة ٤١ من الدستور دعوة البرلمان لاجتماع غير عادى لكى يعرض عليه ما صدر من المراسيم بقوانين وقد يتبادر الى الذهن أن فتح اعتماد اضافى منعا لتجاوز يتوقع حصوله ليس من الأمور الخطيرة التى تبرر دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى .

ثالثا — تلاحظ وزارة المالية أن ما أشارت اليه اللجنة فى تقريرها من تقسيم الاعتمادات الى نوعين : تحديدية وتقديرية هو نتيجة متحتمة لطبيعة الاعتمادات فى ذاتها ، ولذلك جرى العمل عليه فى فرنسا حيث ينص فى قانون الميزانية على الاعتمادات التى تعتبر من النوع التقديرى ويباح للوزير تجاوزها عند الضرورة . والمالية تريد أن تتساءل عما اذا لم يكن من المناسب أن يوضع عندنا تشريع بتحديد الأبواب التقديرية . وضرب حضرة المندوب مثلا بالمعاشات فقد يتفق بالرغم من كل احتياط أن يتجاوز المنصرف منها مبلغ الاعتماد المقرر لها دون أن يفطن الى التجاوز الا بعد انقضاء العام المالى ، كذلك قد يحدث أن تنتاب البلاد طوارىء كانتشار الجراد أو تفشى الاوبئة ففى هذه وأمثالها من الأحوال يتعين على الوزير المسئول أن يبادر الى اتخاذ كل ما ينبغى من الاحتياطات وانفاق كل ما يستدعيه درء الكارثة من النفقات ، وقد لا يتسع الوقت لمرور طلب الاعتماد الاضافى بمراحله التشريعية المختلفة فيحصل التجاوز بالرغم من كل مجهود فى الطاقة بذله .

واللجنة بعد اطلاعها على وجة نظر الحكومة رأت فيما يختص بهذه الملاحظات ما يأتى :

أولا — انه لأجل معرفة مدلول « الباب » كما أراده الدستور لا يصح التقيد بما كان عليه الباب فى ميزانية سنة ١٩٢٣ ، بل يجب الرجوع بالنسبة لكل ميزانية الى مدلول الباب كما تضمنته. والواقع أن الدستور حينما أطلق كلمة الباب دون أن يحددها لم يرد شيئا معينا بالذات ، بل أراد الباب بحسب الوضع الذى تكون عليه الميزانيــة كائنا ما كان . لذلك يكون ماوقع من التجاوز مخالفا لنص الدستور لا لنص قانون الميزانية وحده .

ثانيا — أن المادة ٤١ من الدستور تسمح ، مع مراعاة شروطها ، باستصدار مراسيم بقوانين بفتح اعتمادات اضافية فى الأمور التى لاتخالف الدستور ولا تحتمل التأخير، لأنه فيما يختص بالشرط الأول يجب أن يلاحظ أن المخالف للدستور فى مثل حالتنا هو التجاوز فى ذاته ، وبما أن المادة ٤١ ترمى إلى احلال السلطة التنفيذية مؤقتا وبشروط معينة محل السلطة التشريعية ولما كان الغرض من المرسوم بقانون الصادر بموجبها هو منع التجاوز فلن يكون ثمة أمر مخالف للدستور ما دام استصدار المرسوم بقانون حاصلا فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ومن أجل أمور لا تحتمل التأخير . وأما فيما يختص بدعوة البرلمان لاجتماع غير عادى فانه ليس محتما أن يكون لأمور ذات خطر خاص ، بل يكفى أن يكون الغرض من هذه الدعوة تنفيذ الدستور واحترام نصوصــه فان هذا وحده من الأهمية بالمكان الأول .

ثالثا — أنه نظرا الى عموم نص المادة ١٤٣ من الدستور لا سبيل الى وضع تشريع يفرق بين أنواع الاعتمادات من تقديرية وتحديدية و يبيح ضمنا تجاوز بعض التقديرات الواردة بالميزانية. غير أن اللجنة تقدر مركز وزارة المالية إزاء الطوارئ والحوادث الفجائية وترى لعلاج ذلك أن تحتاط الوزارة للأمر عند تقدير باب النفقات غير المنظورة . . »

يترتب على عدم اقرار المجلس لهذا التجاوز تكليف الوزير أو الرئيس الذى صرف المبلغ المطلوب اقراره أن يدفعه من ماله الخاص ، كما حصل مرة فى فرنسا مع وزير الحقانية ، ولـكن اذا عرض الموضوع على محكمة مدنية فأول شيء تبحثه المحكمة هو هل هذا المبلغ انتفعت به الحكومة أو لم تنتفع به ؟ أوكان صرفه لازما أو لا ؟ فنتيجة بحثها يؤدى حتما الى عدم مسئولية الوزير فى شىء. وليس من شأن المجلس ولا اللجنة البحث فى المسئولية المدنية أو الجنائية أو السياسية ، بل كل المطلوب منا بحثه هو هل هذا المبلغ يقرر فى الحساب الختامى و يوافق عليه أولا ؟ ونحن بعــد الاعتبارات المتقدمة وبعد أن تبين أن المبلغ كان صرفه ضروريا للقيام بالأعمال التى تقتضيها مصلحة

الدولة أن تقر المادة الثانية من مشروع القانون الخاص بالحساب الختامى للأسباب التى أبديناها.

لذلك ترجو اللجنة اعتماد المبلغ الذى تجاوزت فيــه الحكومة بعض أبواب ميزانيــة سنة ١٩٢٦ — ١٩٢٧

حسن صبرى بك — أرجو أن يقرر المجلس عدم اعتماد هذا التجاوز لمخالفته لنص صريح فى الدستور .

أحيل الموضوع على لجنة الشئون الدستورية لبحثه من الوجهة الدستورية لمعرفة هل هناك مخالفة دستورية ؟

سلمت أغلبية اللجنة فى مقدمة تقريرها بوقوع مخالفة دستورية ، وخالفت فى نتيجة هذا التقرير ما سلمت به فى مقدمته ، حيث أقرت التجاوز فى الوقت الذى سلمت فيه بوجود مخالفة دستورية .

ان أغلبية اللجنة وجدت نفسها أمام حالة معقــدة فأرادت أن ترجع الى مثل هذه الحالة فى الدستور الفرنسى ، وقد وجدت فعلا نصا ، ربما أفاد فى ظاهره ولكنه فى الواقع لا يفيد ، وذلك أن الحكم الذى وضعت له المادة ١٤٣ من الدستور المصرى لا يقابله حكم نظيره فى الدستور الفرنسى وانما يقابله حكم فى قانون مالى صادر فى سنة ١٨٦٢ ولا يزال معمولا به فى فرنسا إلى الآن

هذا القانون المالى الفرنسى فرق فى الواقع بين الاعتمادات وقسمها الى قسمين :

١ — اعتمادات تحديدية يجب ألا يتجاوزها الوزراء بحال من الأحوال .

٢ — اعتمادات تقديرية ، وهى تعرف بالأعمال المقررة ، وقد نص القانون على أنه يجوز للوزير أن يتجاوزها بشرط استصدار مرسوم بزيادة الاعتماد ويمر هــذا المرسوم بمجلس شورى الدولة "Conseil d'Etat" ، وفضلا عن ذلك فانه يلحق بالميزانية كشف مبين فيه جميع الأبواب التقديرية التى يجوز للوزراء أن يتجاوزوها بالشرط السابق .

كل هذا بنص فى القانون المالى فى فرنسا لا فى الدستور ، وذلك يخالف الحاصل عندنا اذ أن حكم المنع ورد عنه نص فى الدستور لا فى قانون عادى ، وهناك فرق كبير بين الحالتين ، فاذا كانوا فى فرنسا يجيزون التجاوز فالأمر معقول لأن القانون العادى يمكن تعــديله أو الغاؤه بقانون عادى مثله ، أما اذا أراد مجلسنا اقرار اعتماد تجاوزه الوزير من الاعتمادات التقديرية فانه يقره بقانون، فكأنه فى الواقع أصدر قانونا يجيز تصرف الوزير ، وفى الوقت نفسه يعطل نصا دستوريا . وهذا لا يمكن مطلقا لأنه يشترط لتعديل الدستور اجراءات خاصة فالفرق بيننا و بين فرنسا ظاهر فى أن

الأمر عندنا منصوص عليه فى الدستور وعندهم فى قانون عادى كما أن الاعتمادات هناك قسمان وهنا قسم واحد .

النتيجة أن هناك اعتمادات صرفت فكان فى صرفها مخالفة صريحة للدستور .

تقول أغلبية اللجنة أن ما عرض عليها أمر يتعلق بمبالغ صرفت وكان صرفها فى محلها ، والواقع أن هذا ليس من عملها ، اذ ليس من شأنها أن تبحث فى مسئولية الوزير، ولكن الواجب عليها البحث فى هل فى المبالغ التى صرفت زيادة على الاعتمادات المقررة مخالفة للدستور ؟ ومتى تحقق وجود المخالفة تعين عدم اقرار التجاوز . أما كيفية تسوية التجاوز فليس من شأن اللجنة بل من عمل الحكومة ، فلتبحث هى عن حل لتصحيح خطئها والحلول عندها كثيرة .

لذلك أطلب أن ترفضوا تسوية التجاوز .

المقرر — لا أريد أن أزيد شيئا على ما قلته ولا على ما تضمنته تقرير اللجنة . لأن فى عدم ادراج المبلغ فى الحساب الختامى الزاما للوزارة التى خالفت بدفعه ، وقد سبق أن بينت لحضراتكم أنه لا يمكن لأية محكمة أن تحكم بذلك .

لهذا أرجو الموافقة على رأى اللجنة للأسباب الواردة فى تقريرها .

الرئيس — الموافق على رأى حضرة النائب المحترم حسن صبرى بك يقف .

(وقفت أقلية) .

الرئيس — اذن تقررت الموافقة على رأى اللجنة .

مجلس الشيوخ جلسة ١٨ يونيه سنة ١٩٢٨

تقرير لجنة الحقانية

عن تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ

أحال المجلس بجلسة ٢٢ مايو سنة ١٩٢٨ الى اللجنة البحث بصفة مستعجلة فى موضوع تجديد نصف أعضاء المجلس معينين ومنتخبين بالقرعة طبقا للمادة ١٦٢ من الدستور . فبحثته اللجنة بجلساتها التى عقدت فى أيام ٢٤ و ٢٧ مايو و ٥ يونيه سنة ١٩٢٨ وها هى تقدم تقريرها فى هذا الموضوع فيما يلى :

نصت المادة ٧٩ من الدستور على أن مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين وأن يتجدد اختيار نصف كل من حضرات الشيوخ المعينين والمنتخبين كل خمس سنين .

ونصت المادة ١٦٢ منه على أن تعيين من يخرج من أعضاء المجلس فى نهاية السنين الخمس الأولى يكون بطريق القرعة وأن تلك السنين الخمس تنتهى فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨

ونصت المادة ١١٥ منه على أن تجديد نصف أعضاء المجلس معينين كانوا أو منتخبين يجب أن يكون فى خلال الستين يوما السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابتهم .

ولما كان النص صريحا على أن تعيين من يخرج لأول مرة يكون بطريق القرعة كما تقدم وجب البحث فى الطريقة التى تتبع لتنفيذ هذا النص من طرق الاقتراع وتبين الطريقة التى تكون أكثر تمشيا مع روح الدستور وأقل ضرراً فى النتائج حيث خلت محاضر جلسات لجنة وضع مبادىء الدستور من أية إشارة إلى طريقة خاصة من طرق الاقتراع لتنفيذ مبدأ التجديد النصفى الذى نص عليه فى الدستور .

وقد زاد الأمر صعوبة فى موضوع التجديد أن عدد الاعضاء المنتخبين للمجلس مرتبط بعدد سكان القطر كنص المادة ٧٥ من الدستور وعدد الاعضاء المعينين مرتبط بعدد المنتخبين إذ هم خمسا المجلس فعددهم أيضا مرتبط بعدد سكان القطر والمشاهد أن هذا العدد غير ثابت على حالة واحدة بل مطرد الزيادة كما يعلم من عملية الاحصاء التى تجرى كل عشر سنين عن سكان القطر .

وقد اقتضى الاحصاء الذى عمل فى سنة ١٩٢٧ زيادة دوائر الانتخاب ثمانى دوائر .

إن طريقة إخراج نصف المعينين أمر واضح بعمل القرعة بينهم .

أما فيما يتعلق بالمنتخبين فالباحث فى طرق الاقتراع يخطر على باله الطرق الآتية :

أولا — أن تعتبر جميع الدوائر فى القطر المصرى كتلة واحدة وتعمل القرعة عنها جميعها دفعة واحدة بأسماء المنتخبين أو بأسماء الدوائر .

ثانيا — أن تعمل القرعة عن دوائر كل مديرية وكل محافظة على حدتها باعتبار أنها وحدة انتخابية .

ثالثا — أن يقسم القطر كله إلى قسمين متساويين فى عدد الدوائر الانتخابية وتجرى القرعة بين القسمين فالذى يخرج يعاد انتخاب أعضائه .

و بالبحث فى هذه الطرق الثلاث نجد أنه فى البلاد التى يكون التمثيل فيها بنسبة عدد السكان أى التى يتغير فيها عدد الدوائر بتغير عدد السكان — كما هو الحال فى مصر — يصعب الاخذ بالطريقتين الاولى والثانية وذلك لأن الاقتراع على سقوط الدوائر يكون حتما على حسب الدوائر الحالية الممثلة الآن فى المجلس ولكن الانتخاب لا بد أن يحصل حسب التقسيم الجديد للدوائر الانتخابية فيكون من الصعب معرفة الدائرة الجديدة التى تقابل فعلا الدائرة القديمة التى سقط ممثلها بالاقتراع وذلك لأن حدود الدوائر ومعالمها والبلاد التى تشملها . كل هذا قد يتغير عند إعادة تحديد الدوائر الانتخابية بعد تعداد السكان . نعم انه يمكن عمل مقابلة تقريبية بين الدوائر الجديدة والقديمة وذلك بأن كل دائرة جديدة تتكون من بلاد أو أحياء كان معظمها داخلا ضمن حدود دائرة قديمة تعتبر مقابلة لهذه الدائرة وحلت محلها ولكن هذا بالطبع حل تقريبى ومجرد تصور وفضلا عن أنه حل تقريبى ففى بعض الاحيان يكون الأخذ به متعذراً وذلك لاستحالة المقابلة بين دائرة قديمة وأخرى جديدة كما إذا تألفت دائرة جديدة كان نصفها داخلا ضمن حدود دائرة قديمة والنصف الآخر كان داخلا ضمن حدود دائرة أخرى ففى هذه الحالة يستحيل القول بأن احدى الدائرتين القديمتين أكثر شبهاً بالجديدة من الاخرى ويصبح من المستحيل تعيين الدائره الجديدة التى تقابل الدائره القديمة .

هذا و بفرض أن الصدفة سهلت فى مرة من المرات المقابلة بين الدوائر الجديده والقديمة فانه يتعين — عند الاخذ بأحدى الطريقتين الاولى والثانيه — عمل قرعه أخرى عن الدوائر الزائدة لتجرى الانتخابات فى نصفها الآن والنصف الثانى بعد خمس سنوات . ذلك لأنه لا يمكن اجراء الانتخاب عن كل الدوائر الجديدة مع أن الانتخاب لا يقصد به إلا التجديد النصفى للمجلس و يتحتم مع هذا ألا يؤدى الانتخاب إلا لتصوير الحالة الجديدة لتعداد القطر فى نصف المجلس فقط ، ولا يمكن أن يجرى الانتخاب للدوائر الزائدة كلها من الان لان ذلك يستدعى عمل قرعة أخرى بعد خمس سنوات لاسقاط نصفها والنص الدستورى الخاص بالاقتراع قاصر على التجديد الأول فقط وعلاوة على ذلك فلا يمكن الانتخاب للدوائر الزائدة كلها من الآن والاقتراع على أن تكون مدة العضوية لنصفها خمس سنوات والنصف الآخر لعشر سنوات لأن هذا يتنافى مع نص الدستور الذى جعل مدة العضوية فى المجلس عشر سنوات ولم يستثن إلا المدة الاولى ولا يصبح بحال من الاحوال التوسع فى هذا الاستثناء ، ومن أظهر معائب هاتين الطريقتين

أننا مهما دققنا عند عمل المقابلة بين الدوائر الجديدة والقديمة قد تدخل ضمن حدود الدوائر التى سيجرى فيها الانتخاب بعض البلاد أو الاحياء التى كانت حسب التحديد القديم داخلة ضمن دوائر لم تسقطها القرعة فينتخب أهالى هذه البلاد أعضاء جدد للمجلس فى حال أن الاعضاء الذين انتخبوهم فى المرة الاولى ما زالوا محتفظين بالعضوية أو بعبارة أخرى تكون قد أبحنا لهؤلاء الاهالى استعمال حقهم الانتخابى مرتين .

ومما يجب مراعاته أن هذه الصعوبات التى تقوم دون الأخذ باحدى الطريقتين الأولى أو الثانية لن تكون قاصرة على التجديد الاول بل انها تقوم عند كل تجديد سبقه تعداد جديد أظهر زيادة فى السكان استوجبت زيادة الدوائر مع أنه يتعين على الباحث الآن أن يضع طريقة تكون أساسا يسير عليه التجديد فى المستقبل من تلقاء نفسه .

وفضلا عن هذه الصعوبات توجد صعوبة أخرى تحول دون الأخذ بالطريقة الثانية أى اجراء القرعة بين دوائر كل مديرية أو محافظة على حدة باعتبار أنها وحدة انتخابية . وهى صعوبة اجراء القرعة فى المديريات أو المحافظات التى عدد شيوخها فردى ولا يمكن التغلب على الصعوبة الا باحدى طريقتين (الأولى) أن يضم الى المديرية أو المحافظة أخرى مثلها فى الفردية وتجرى القرعة بين مجموع الوحدتين ولكن هذا يخرج الطريقة عن الباعث لاتباعها وهى أن المديرية أو المحافظة وحدة انتخابية (الثانية) هى اجراء عملية قرعة تمهيدية تكون أوراقها بعدد تلك الوحدات يكتب فى نصفها « زائد الكسر » والنصف الآخر « ناقص الكسر » ثم تضرب قرعة اخراج النصف على ما اقتضته القرعة التمهيدية . ولكن يترتب على هذا أن يخرج من بعض المديريات أكثر من النصف أو أقل منه فلا تتحقق العدالة بين الوحدات الفردية والوحدات الزوجية .

على أن تلك الصعوبات التى تعترضنا اذا أخذنا باحدى الطريقتين الأولى أو الثانية — وخصوصا صعوبة المقابلة بين الدوائر القديمة والجديدة — تتلاشى اذا أخذنا بالطريقة الثالثة وهى تقسيم مديريات ومحافظات القطر الى قسمين يشمل كل منهما عددا من الدوائر مساويا لما فى القسم الآخر والاقتراع بينهما . وقد أخذت فرنسا بهذه الطريقة وفضلتها على الطريقتين الآخريين رغم أن صعوبة المقابلة بين الدوائر القديمة والجديدة التى تعترضنا فى مصر لا تعترض الفرنسيين لو أخذوا باحدى هاتين الطريقتين وذلك لأن عدد الدوائر فى فرنسا ثابت لا يتغير بتغير عدد السكان وفضلا عن ذلك فقد يكون فى فرنسا سبب يبرر الأخذ بالطريقة الثانية وهو

أن النزعات السياسية للأهالى تختلف باختلاف المناطق فبعض الجهات مثلا اشتراكية والأخرى رأسمالية وبعضها نزعاتها ملوكية والأخرى جمهورية ألخ .

وأما فى بلادنا فلا تختلف النزعات السياسية باختلاف المديريات ورغم ذلك فان فرنسا فضلت الأخذ بالطريقة الثالثة ولا شك أننا — بعد أن تبينا معائب وصعوبات الطريقتين الأولى والثانية — أحرى باتباع الطريقة الثالثة إذ فضلا عن أن فيها تحاشيا بصعوبة المقابلة بين الدوائر القديمة والجديدة ومنعا لبعض الأهالى من استعمال حق الانتخاب مرتين فانها تحل مشكلة انتخاب الدوائر التى تزيد بزيادة عدد السكان لأن المديرية أو المحافظة التى تسقط بالاقتراع تسقط كاملة بكل دوائرها ثم يجرى الانتخاب فيها حسب التحديد الجديد للدوائر أى بما فيها الدوائر التى زادت . وأما المديريات أو المحافظات التى تبقى فلا ينتخب من يمثل الدوائر التى زادت فيها إلا عند حلول موعد الانتخاب فيها أى عند انتخاب أعضاء القسم الثانى من المجلس بعد خمس سنوات . فبهذه الطريقة نصل إلى تصوير القطر من حيث زيادة عدد السكان فى نصف المجلس تصويرا حقيقيا متمشيا مع مبدأ التجديد النصفى محققا للأغراض التى رمى اليها الشارع بتقريره هذا المبدأ . وزيادة على ما تقدم فانها طريقة سلسة إذا أخذنا بها الآن نكون قد وضعنا قاعدة أساسية يسير عليها التجديد النصفى فيما بعد من تلقاء نفسه دون أن تعترضه أية صعوبة .

وقد رؤى أن أقرب طريقة للتقسيم وأبعدها عن التحكم هى التقسيم على حسب الحروف الأبجدية للمحافظات والمديريات ولكن مراعاة لتساوى العدد بين القسمين فى الدائر القديمة والجديدة وضعت المنوفية فى القسم الأول وسينا والشرقية فى القسم الثانى وعليه يكون القسمان كما يأتى :

القسم الأول			القسم الثانى		
اسم المديرية أو المحافظة	عدد الدوائر القديمة	عدد الدوائر الجديدة	اسم المديرية أو المحافظة	عدد الدوائر القديمة	عدد الدوائر الجديدة
اسكندرية ...	٢	٣	سينا	١	١
أسوان	١	١	شرقية	٥	٦
أسيوط	٥	٦	صحراء جنوبية ...	١	١
بحيرة	٥	٥	صحراء غربية ...	١	١
بنى سويف ...	٣	٣	غربية	٩	١٠
جرجا	٥	٥	فيوم	٣	٣
جيزة	٣	٤	قليوبية	٣	٣
دقهلية	٥	٦	قنا	٥	٥
دمياط	١	١	قنال	١	١
السويس... ...	١	١	مصر	٤	٥
منوفية	٦	٦	منيا	٤	٥
المجموع	٣٧	٤١	المجموع	٣٧	٤١

ومتى تم التقسيم على هذا الوجه ضربت القرعة لاخراج أحد القسمين والذى يخرج منهما تجرى الانتخابات فيه حسب تقسيم الدوائر الجديد . أما الثانى فتنتهى مدة العضوية فيه سنة ١٩٣٣ واذ ذاك تجرى الانتخابات فيه حسب التقسيم الجديد فيتم فيه تمثيل السكان حسب التعداد الأخير .

هذا وأما عن الاعضاء المعينين فمعلوم أن المجلس الان فيه ٧٤ عضوا منتخبا و ٤٨ عضوا معينا ومعلوم أن المجلس يتألف من أعضاء منتخبين بنسبة ثلاثة أخماسه وأعضاء معينين بنسبة الخمسين أى أن المعينين يجب أن يكونوا ثلثى المنتخبين وعلى هذا كان يجب أن يكونوا ٤٩ لان ثلثى الاربعة وسبعين تسعة وأربعون وكسر لا ٤٨

ومن البديهى أنه لا بد عند تعيين بدل من تخرجهم القرعة من مراعاة النسبة إلى عدد

المنتخبين بعـد التجديد وهم سيكونون ثمانية وسبعين أى السبعة والثلاثين الباقين والواحد والأربعين الذين سينتخبون فيجب اذن أن يكون عدد المعينين بعد التجديد اثنين وخمسين. و بما أن الاقتراع على نصف العدد الحالى سيبقى أربعة وعشرين فيجب أن يعين ثمانية وعشرون .

بقى أمر يجب البحث فيه وهو هل يستقل مجلس الشيوخ بتقرير الطريقـة التى يرى السير عليها من طرق القرعة أو لابد من أن يكون تقريرها بقانون .

نصت المادة ١٦٢ من الدستور على أن تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الأولى يكون بطريق القرعة فالطريق اذن معين بنص صريح فى الدستور وهو خاص بمسألة داخلية لمجلس الشيوخ فهو وحده الذى يناط به تنفيذ هذا النص ولا يصح أن يقبل تدخل أية سلطة كانت فى أمر خاص به وقاصر عليـه فهو الذى يقرر الطريقة التى يتبعها لتنفيذ هذا النص الدستورى الصريح دون حاجة لتشريع خاص تشترك فى وضعه سلطة أخرى .

فبناء عليه

قررت اللجنة باجماع الآراء اتباع الطريقة الثالثة من طرق القرعة السابق شرحها وأن يكون تقسيم القطر على الوجه المبين بالجدول السابق ذكره وألا حاجة الى تشريع خاص بذلك .

رئيس لجنة الحقانية

(عنه) ثروت

مرســـــــــوم

بعرض مشروع قانون على البرلمان خاص بتحديد دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على المادتين ٧٥ و٧٦ من الدستور ؛

وعلى المواد ٦٣ و٦٤ و٩٥ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدّل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ؛

وبناء على ما عرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء ؛

رسمنا بما هو آت :

مشروع القانون الآتى نصه يقدم باسمنا الى البرلمان :

المادة الأولى — يكون عدد الدوائر الانتخابية لمجلس الشيوخ بالمديريات والمحافظات — وتدخل فيها المحافظات التابعة لمصلحة الحدود — ٨٢ دائرة .

ويكون تقسيم تلك الدوائر وتحديدها على الوجه المبين بالجدول (ا) المرفق بهذا القانون .

ويبين الجدول (ب) المرفق بهذا القانون ما يعتبر من هذه الدوائر مقابلا للدوائر الحالية كما يبين الدوائر الاضافية .

المادة الثانية — على وزير الداخلية تنفيذ هذا القانون . ويعمل به ابتداء من الانتخابات العامة التى تجرى بعد نشر هذا القانون لتجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ طبقا لأحكام المادتين ٧٩ و١٦٢ من الدستور وبحسب النظام المقرر لذلك .

ويتضمن التجديد المذكور انتخاب أعضاء يمثلون نصف الدوائر الحالية التى يخرج أعضاؤها بطريق القرعة . كما يتضمن انتخاب أعضاء يمثلون نصف الدوائر الثمان الاضافية التى تتحدد أيضا بطريق القرعة .

صدر بسراى القبة فى ١٠ شعبان سنة ١٣٤٨ (١٠ يناير سنة ١٩٣٠)

(فؤاد)

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء	وزير الداخلية
مصطفى النحاس	مصطفى النحاس

٢٨—٤—٣٠

مرسل الى وزارة الداخلية لتقديمه الى البرلمان .

معه مذكرتان و١٧ جدولا ؟

رئيس مجلس الوزراء

مصطفى النحاس

مذكرة من وزارة الداخلية إلى رياسة مجلس الوزراء

تقضى المادة ٧٦ من الدستور ، والمادة ٦٤ من قانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، بأن تحدد دوائر الانتخاب لمجلس الشيوخ وتتعين بقانون .

وفى الانتخابات الأولى ، حصل تحديد الدوائر مؤقتا ، بالكيفية المبينة فى المادة (٩٥) من قانون الانتخاب على أساس تعداد سنة ١٩١٧ ، وصدر بهذا التحديد قرار من وزير الداخلية فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٢٣ بتصديق مجلس الوزراء .

والآن ، وبمناسبة ظهور نتائج التعداد الاخير الذى عمل فى سنة ١٩٢٧ ، محتوية على زيادة فى عدد السكان يترتب عليها زيادة ثمان دوائر ، رأت الوزارة أن الوقت قد حان ، لتحضير مشروع القانون المنصوص عليه فى المادتين المذكورتين ، وتقديمه الى البرلمان .

وتمهيدا لذلك ، وضعت الوزارة تعليمات ، لاعداد مشروع تحديد الدوائر ، على أساس ذلك الاحصاء الجديد ، المديريات (ماعدا أسوان) وفى محافظتى القاهرة والاسكندرية . وهذه الخمس عشرة مديرية ومحافظة هى التى يحق لكل منها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ . وقد ألفت كل منها لجنة لذلك على مثال اللجنة السابق تأليفها لتحديد الدوائر فى المرة الأولى ، بموجب المادة (٩٥) المذكورة آنفا .

أما مديرية أسوان ومحافظات القنال والسويس ودمياط ومحافظات الحدود الثلاث، فلا يلزم لها مشروعات تحديد ، لأن كلا من هذه المحافظات وتلك المديرية ، تكوّن دائرة انتخاب واحدة .

وقد أعطت الوزارة للأهالى فرصة للاطلاع على مشروعات اللجان قبل رفعها إلى الوزارة ، ليبدى من يشاء منهم ، ما يعنّ له من الملاحظات ، ورأت الوزارة عرض هذه الملاحظات على اللجنة لتفحصها وتصدر قرارا بما تراه فى كل ملاحظة ، وأبيح لها أن تدخل على المشروع ما تراه لازما من التعديلات . وبعد أن أتمت اللجان عملها على هذا الوجه ، وصل الى الوزارة بضع ملاحظات على هذا العمل ، من بعض ذوى الشأن فى خمس مديريات ، فرغبة فى الوصول إلى جعل مشروع التحديد، على أكمل وجه يمكن أن تتقدم به الحكومة إلى البرلمان ، لم تكتف الوزارة بعمل اللجان، بل عنيت بفحص تلك الملاحظات والشكاوى ، بحضور مقدميها غالبا ، وذلك بواسطة مراجعة مواقع البلاد على الخرائط ، وبمراعاة سهولة المواصلات . وقد ظهر أن أغلب هذه الملاحظات

غير وجيه فرفضته الوزارة ، وقبلت القليل منها وعدلت بناء عليه التحديد بما جعله أقرب إلى الصواب والمصلحة العامة .

ولم تكتف الوزارة فى هذا الموضوع بفحص الشكاوى والملاحظات التى قدمت اليها ، بل أدخلت من تلقاء نفسها بعض تعديلات رأتها ضرورية ، تبعا لتعديلات سبق إدخالها فى تحديد بعض دوائر مجلس النواب ، كما عدلت مقر دائرة ، ليكون مطابقا لتعليمات الوزارة .

* * *

وبناء على ذلك حضّر بموافقة سعادة رئيس لجنة قضايا الحكومة ، مشروع مرسوم ، يتضمن عرض مشروع القانون الخاص بذلك على البرلمان ، مشتملا على نص بأن يكون العمل بالتحديد الجديد ابتداء من الانتخابات العامة التى تجرى بعد نشر هذا القانون لتجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ ، على أن يتضمن التجديد المذكور انتخاب أعضاء يمثلون نصف الدوائر الحالية التى يخرج أعضاؤها بطريق القرعة ، كما يتضمن انتخاب أعضاء يمثلون نصف الدوائر الثمان الاضافية التى تتحدد أيضا بطريق القرعة (مرفق بهذا صورة من رأى سعادة رئيس لجنة قضايا الحكومة) .

ومرسل مع هذه المذكرة ١٨ نسخة من المشروع ، مرفقا مع كل نسخة منها : (أولا) صورة من جداول (ا) المشار اليها فى المادة الأولى من المشروع عن جميع المحافظات والمديريات (ثانيا) صورة من جدول (ب) المشار اليه فى المادة المذكورة أيضا .

ونرجو عرض هذا المشروع على هيئة مجلس الوزراء حتى مع الموافقة عليه يتخذ اللازم لاستصداره من حضرة صاحب الجلالة الملك توطئة لعرضه على البرلمان ؟

تحريرا فى ٧ المحرم سنة ١٣٤٧ (٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨)

وزير الداخلية
مصطفى النحاس

رياسة لجنة قضايا الحكومة

دوسيه نمرة ٨١

نمرة الافادة ٧٥

حضرة صاحب العزة وكيل وزارة الداخلية

بالاحالة إلى كتابكم المؤرخ ٢١ يونيو سنة ١٩٢٨ بشأن مشروع القانون الخاص بالدوائر

الانتخابية لمجلس الشيوخ أتشرف بأن أعيد لكم ذلك المشروع مع الاضافة المطلوبة بعد وضعها في الصيغة القانونية . وأني آسف للقرار الذي اتخذه مجلس الشيوخ في موضوع طريقة الاقتراع فقد أشرتم بحق إلى أنه ستحدث دوائر اضافية عقب كل إحصاء عام ، ولذلك سيحتاج حتما في كل واحدة من هذه المرات إلى إجراء اقتراع بينها لتحديد نصفها الذي ينتخب عنه أعضاء إلى جانب نصف الدوائر التي تكون إذ ذاك ممثلة في مجلس الشيوخ مع أن الدستور لم يلمح إلا إجراء قرعة واحدة تكون بذاتها كفيلة على مدى الزمن بالتجدد المطلوب في ذلك المجلس وتحقيق اتصاله بالرأى العام وتصويره له في نصف أعضائه . وربما احتج القائلون بوجوب إجراء الانتخاب عن الدوائر الاضافية كلها بالحكم الدستورى المذكور لاستبعاد القرعة بين الدوائر الاضافية، ولكنهم إذا اتقوا هذه المخالفة الدستورية فسيقعون في مخالفة أخرى وهي أنهم باجراء الانتخاب عن كل الدوائر لا يباشرون تجديدا نصفيا وهو الذي فرضه الدستور ، بل يزيدون عليه انتخاب أعضاء لتكملة النصف الباقي الذي لم يمسه ولم يكن ليمسه التحديد . ويظهر أن أساس الرأى القائل بالانتخاب عن كل الدوائر الاضافية هو الخوف من حرمان أربع دوائر من التمثيل بالمجلس مدة الخمس السنين الأولى . ولكن ذلك الخوف لا وجه له وانما يكون له وجه اذا كان هناك ما يوجب تمثيل تلك الدوائر . والواقع أنه ليس ما يوجب ذلك التمثيل بل إن فكرة التجديد النصفي (مادة ٧٩ من الدستور) توجب العكس ، فانها تقضى بأن يظل النصف الباقي على حاله لا يمس وأن يستعاض عن النصف الذي يخرج بما يقابله في الوقت الذي يحدث فيه التجديد . فان لم تكن زيادة في عدد السكان استعيض عنه بما يساويه في العدد والا استعيض عنه بالعدد الذي يتفق بالنسبة لذلك النصف مع عدد السكان الجديد .

وتفضلوا عزتكم بقبول فائق الاحترام ؟

٢٣ يونيه سنة ١٩٢٨

رئيس لجنة قضايا الحكومة

عبد الحميد بدوى

مجلس الشيوخ جلسة ١٩ فبراير سنة ١٩٣٠

تقرير مرفوع من مكتب مجلس الشيوخ الى هيئة المجلس

« يتشرف المكتب بأن يرفع الى مجلس الشيوخ التقرير الذى وضعه المكتب عن موضوع الاقتراع على نصف أعضاء المجلس .

وقد اختار المكتب حضرة الشيخ المحترم محمد محمود خليل بك مقررا له عند النظر فى هذا الموضوع .

١٩ فبراير سنة ١٩٣٠

الرئيس

عدلى يكن »

نص التقرير :

١ — نظر مجلس الشيوخ بجلسته المنعقدة فى ١٨ يونيه سنة ١٩٢٨ فى أمر الاقتراع على نصف أعضائه طبقا للمادتين ٧٩ و ١٦٢ من الدستور فقرر اعتبار الأعضاء المنتخبين كتلة واحدة وعمل قرعة بينهم لاخراج نصفهم أى ٣٧ عضوا واعتبار الأعضاء المعينين كتلة أخرى قائمة بذاتها واخراج نصفهم أى ٢٤ عضوا بطريق القرعة بينهم. وأحال الى المكتب النظر فى التفاصيل الخاصة باجراء عملية القرعة وعرضها عليه .

وقد بحث المكتب فى هذا الموضوع فى عدة جلسات وهو يتشرف بأن يعرض هذا التقرير ببيان مقترحاته فى هذا الشأن .

٢ — وقد عرضت للمكتب مسألتان قبل الدخول فى التفاصيل الخاصة بعملية القرعة وأولى هاتين المسألتين خاصة بالمدة التى تنتهى عندها عضوية الأعضاء الذين ينتخبون أو يعينون بدل من يخرجون بطريق القرعة — والثانية خاصة بمسألة الزيادة الطارئة فى عدد أعضاء المجلس بسبب ازدياد السكان . وهاتان المسألتان قد درستهما لجنتا الداخلية والحقانية مجتمعتين عند النظر فى مشروع القانون الخاص بتحديد الدوائر الانتخابية والمكتب متفق فى الرأى مع اللجنتين فيما وصلتا اليه من النتائج بشأنهما على الوجه المبين فى التقرير المعروض منهما على المجلس .

٣ — وهذا بيان الطريقة التى يقترحها المكتب لاجراء القرعة .

أولا — تحصل القرعة فى الجلسة التى يحددها المجلس على دفعتين متواليتين أولاهما للأعضاء المنتخبين والثانية للأعضاء المعينين و يتولاها الرئيس والسكرتيرون البرلمانيون وثلاثة غيرهم من الأعضاء يختارهم المجلس .

ثانيا — تعد ٧٤ ورقة متحدة شكلا ولونا و يكتب على ٣٧ ورقة منها بطريق الطباعة كلمة « يبقى » وعلى السبع والثلاثين ورقة الباقية كلمة « يخرج » وتختم بطابع المجلس و يوقع عليها الرئيس و يعطى لكل من القسمين نمرة مسلسلة وتوضع فى صندوق خاص .

وفى صندوق آخر يوضع ٧٤ ورقة أخرى بأسماء الدوائر الانتخابية — لا بأسماء الأعضاء أنفسهم و يخرج الرئيس بيده الأوراق من هذا الصندوق الأخير ورقة ورقة اخراج كل ورقة يذكر اسم الدائرة و ينادى على العضو الذى يمثلها فيتقدم العضو بنفسه و يسحب ورقة من الصندوق الآخر و يكون بقاؤه فى العضوية أو خروجه منها طبقا لما هو مكتوب فى الورقة التى يسحبها .

فان كان عضو الدائرة التى ينادى عليها غائبا أو فضل ألا يتقدم بنفسه لسحب ورقته أو كانت الدائرة خالية تولى رئيس المجلس سحب الورقة بمعرفته .

ثالثا — بعد الفراغ من عملية القرعة من الأعضاء المنتخبين تعمل القرعة عينها أى أن يعد صندوقان و يوضع فى الصندوق الأول ٤٨ ورقة مكتوب على ٢٤ ورقة منها كلمة « يبقى » وعلى الأربع والعشرين الورقة الأخرى كلمة « يخرج » بذات الشكل المقرر بالنسبة لأوراق الأعضاء المنتخبين و يوضع فى الصندوق الثانى ٤٨ ورقة بأسماء الأعضاء المعينين وتتضمن الأوراق أسماء أولئك الأعضاء جميعا ومن ضمنهم الأعضاء الذين تكون محلاتهم خالية و يسحب الرئيس بيده من الصندوق الثانى الأوراق واحدة أثر واحدة كلما سحب ورقة نادى على صاحبها ليسحب بنفسه ورقة من الصندوق الآخر . فان كان غائبا أو رأى ألا يسحبها بنفسه أو كان محله خاليا تولى الرئيس سحب الورقة .

رابعا — تعمل قرعة قائمة بذاتها عن الدوائر الانتخابية الجديدة بالطريقة السالف ذكرها مع مراعاة أن يكتب على نصف عدد الأوراق « يبقى الى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٣ » وعلى النصف الآخر « يبقى الى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٨ » وأن يكون سحب الأوراق جميعها من الصندوقين بمعرفة الرئيس .

خامسا — كذلك تعمل قرعة أخرى للأعضاء المعينين الستة الجدد بعد صدور المرسوم بتعيينهم بنفس الطريقة المقررة للاعضاء المعينين الحاليين مع مراعاة وضع عبارة « يبقى الى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٣ » على ثلاث أوراق . وعبارة « تبقى الى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٣٨ » على الثلاث الأوراق الأخرى .

٤ — والمكتب يقترح على المجلس أن تحصل عملية القرعة فى أول جلسة تلى صدور قانون تحديد الدوائر .

الرئيس
عدلى يكن

وبعد مناقشات طويلة وافق المجلس على هذا التقرير .

مجلس الشيوخ جلسة ٢٦ فبراير سنة ١٩٣٠

تقرير مكتب مجلس الشيوخ

بشأن المكافأة البرلمانية المستحقة لحضرات أعضاء المجلس فى مدة تعطيل البرلمان

(المقرر حضرة الشيخ المحترم الشيخ محمد عز العرب بك)

« يتشرف المكتب بأن يرفع الى المجلس القرار الذى اتخذه بجلسة ٧ نوفمبر سنة ١٩٢٩ فيما يتعلق باستحقاق حضرات أعضاء مجلس الشيوخ للمكافأة البرلمانية طول مدة التعطيل .

فاذا وافق المجلس على ذلك القرار اتخذت هيئة المراقبة الاجراءات اللازمة لفتح اعتماد بالطريق الدستورية بمقدار المبلغ الذى يقتضيه دفع المكافأة المتأخرة

الرئيس
عدلى يكن »

قرار المكتب

بجلسة ٧ نوفمبر سنة ١٩٢٩ فيما يتعلق بالمكافأة .

حصلت المناقشة فى موضوع استحقاق حضرات الاعضاء المكافأة فتقرر ما يأتى :

إن صفة أعضاء مجلس الشيوخ لم تنحل عنهم فى وقت من الاوقات طبقا لحكم الدستور الذى لا يجيز حل مجلس الشيوخ وأن الأمر الملكى رقم ٧٢ لسنة ١٩٢٩ لا يمكن أن يفسر إلا على هذا الوجه وأنه فى الحقيقة لا يعدو أنه أقر الأمور فى نصابها وأزال العقبات التى كانت قائمة فى سبيل مباشرة الشيوخ لوظيفتهم .

ويرى المكتب بناء على ذلك أن الأعضاء يستحقون قانونا مكافآتهم البرلمانيـة طول مدة التعطيل كما لو كان المجلس لم يطرأ عليه طارىء .

غير أنه يرى أن يؤجل صرف المكافآت المتأخرة الى حين اجتماع المجلس وفتح اعتماد بالطريق الدستورى لصرفها ونكتفى الان بصرف المكافأة المستحقة من أول نوفمبر سنة ١٩٢٩

وبناء على ذلك يقرر المكتب أن يطلب إلى وزير المالية بأن يضع تحت تصرف المجلس المال اللازم لمصروفاته من أول نوفمبر سنة ١٩٢٩ على أساس الرقم الوارد فى آخر ميزانية أقرها البرلمان طبقا للمادة ١٤٢ من الدستور .

وقد وافق المجلس على ذلك .

مجلس الشيوخ جلسة ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨

مذكرة بضمان استقلال المجلس فيما يتعلق بميزانيته وبشؤون موظفيه

حضرة صاحب العزة وكيل مجلس الشيوخ

أتشرف بابلاغ عزتكم أن مكتب المجلس نظر بجلسته المنعقدة فى ١٠ أبريل سنة ١٩٢٨ فى مذكرة المراقبة الآتى نصها وقرر الموافقة عليها وتقديمها للمجلس لاقرارها وهى :

« سبق للمراقبة أن رفعت لمكتب المجلس الموقر بتاريخ ١٤ مايو سنة ١٩٢٥ مذكرة بينت فيها افتيات الحكومة فى ذلك العهد على سلطة المجلس واستقلاله وتداخلها فى شؤونه الداخليـة بأن عدلت ميزانيـة المجلس فيما يتعلق بمكافأة الأعضاء وأمور موظفيه ومع أن مكتب المجلس لم يرضخ لهذا الاعتداء الا أن قرار المراقبـة المذكور لم يصادق عليه المكتب صراحة ولم يبلغه للمجلس لاقراره » .

ولما كانت المراقبة تحضر الآن الميزانية ويهمها مصادقة المكتب والمجلس على تفسيراتها بهذا الخصوص رأت من الضرورى أن تطلب من هيئة المكتب المحترمة الموافقة على هذه المذكرة ورفعها للمجلس للمصادقة عليها مع التقرير بأنه لايجوز للحكومة فى أية حالة كانت سواء كان مجلس الشيوخ عاملا أو عاطلا أومؤجلا أن تتعرض لميزانيته سواء فيما يتعلق بمكافأة الأعضاء أو ميزانية موظفيه أو غير ذلك من أبواب الميزانية وأن لاتتداخل بأى حال من الأحوال فى شؤون موظفيه سواء كان ذلك بالغاء الوظيفة أو بالترقية أو التعيين أو العزل أو الاحالة على المعاش أو النقل أو الإنتداب أوشىء من شؤون الموظفين وأن مكتب مجلس الشيوخ وحده هوصاحب الحق المطلق فى ذلك وفى كل ما خول له من الحقوق بمقتضى لائحته الداخلية .

لذلك تتشرف هيئة المراقبة بأن تقدم هذه المذكرة لهيئة المكتب الموقر للموافقة عليها مع مذكرة ١٤ مايو سنة ١٩٢٥ وتبليغها للمجلس للمصادقة عليهما فالمرجو التكرم بعرض ذلك على المجلس بجلسة يوم الاثنين ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ .

وملحق بهذا مذكرة ١٤ مايو سنة ١٩٢٥ المشار اليها .

وتفضلوا بقبول عظيم الاحترام

وكيل مجلس الشيوخ

محمد علوى الجزار

مذكرة ايضاحية

الى مكتب ادارة مجلس الشيوخ

تقضى اللائحة الداخلية بأن مشروع ميزانية المجلس يضعه المراقبان ويعرضانه على لجنة الحسابات ثم يرفع للمجلس للتصديق عليه .

على أنه فى هذا العام لم يضع المراقبان ميزانية المجلس بسبب تعطيل البرلمان ولأن الدستور نفسه قد تولى وضع الميزانية فى مثل هذه الحالة حيث نصت المادة ١٤٢ منه على أنه « اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية (أول أبريل) فيعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » .

ولما كانت المادة ٢٥ من الدستور صريحة من جهتها أيضا حيث نصت بأنه لا يصدر قانون

الا اذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك فقد أصبح العمل حينئذ واجبا بالميزانية السابقة حتى ينعقد البرلمان .

غير أن الحكومة لم تأخذ بهذين النصين واتخذت لنفسها السلطة التشريعية مستندة الى المادة ٤١ من الدستور التي نص فيها على أنه « اذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور و بشرط أن يدعى البرلمان الى اجتماع غير عادى لعرضها عليه » .

وأنا نرى أن هذه المادة لا تنطبق على وضع الميزانية لأسباب عديدة سبق أن شرحناها بجلسة المكتب الماضية فلا محل لتكرارها هنا لكننا نقتصر على القول بأن الشؤون المالية عامة والميزانية خاصة هى أساس العمل التشريعى والاختصاص الرئيسى للهيئات التشريعية بل أنها هى التى كانت السبب الأول فى وجود البرلمانات ولهذا لم تكتف الدساتير فيما يتعلق بها بالقواعد المقررة للقوانين بصفة عامة بل أفردت لها بابا خاصا ورتبت لها أحكاما دقيقة أرادت بها أن لا ترتبط الحكومة بأى مصروف الا بعد اقرار نواب الأمة وموافقتهم بل أنها غالت فى ذلك فقررت بأن لا تنقل مبلغا من باب الى آخر الا بعد تصديق البرلمان .

وليست الميزانية بأى حال من الأحوال من التدابير العادية التى يمكن اصدارها بمرسوم ولو كان المقصود أن تحل الحكومة محل البرلمان فى مباشرة السلطة التشريعية على اطلاقها لنص صراحة فى الدستور على أنه فيما بين أدوار الانعقاد أو فى حالة تعطيل البرلمان تباشر الحكومة تلك السلطة بغير قيد اللهم الا وجوب عرض ماتقرره من القوانين على البرلمان فى أول اجتماع له ولكن لم يشأ الدستور شيئا من ذلك بل احتاط فى المادة ٤١ احتياطا شديدا وأحاط ما للحكومة من الحق فى وضع مراسيم لها قوة القانون بتدابير تتخذ فى أحوال معينة بشروط وقيود حددت بوضوح وجلاء فى محاضر جلسات لجنة الدستور وتقرير اللجنة الاستشارية التشريعية (راجع الملحق) واشترط أن لا تكون فى كل حال مخالفة للدستور ولا ندرى أية مخالفة تكون أقوى من العمل على خلاف أحكام المادتين ١٤٢ و ١٥٠ منه .

ولما كان الحق المقرر فى المادة ٤١ حقا استثنائيا ضيقا فلا يجوز قانونا مباشرته الا ضمن الحدود المرسومة له وكل عمل يعمل خارج تلك الحدود يكون باطلا بطلانا جوهريا لمخالفته لأحكام الدستور . بل اننا إذا جارينا الحكومة فيما تدعيه لنفسها من حق وضع الميزانية — وهى من أهم

وجوه التشريع — لكانت النتيجة أن من حقها أن تصدر أى قانون بغير قيد ولا شرط ، مع أنه ليس من المعقول أن القيود التى تضمنتها المادة ٤١ وضعت عبثا ولغوا .

وقد يعترض بأن محل المناقشة فى هذا الأمر يكون فى البرلمان نفسه ولكن مما لا نزاع فيه أن لنا حق ابداء الرأى الذى نراه فى أمر متعلق بأعمال المجالس ولا يجوز لنا السير على خلاف المبادئ التى وضعت فى الدستور .

على أن هناك أمرا آخر خلاف ما ذكر وهو أنه من المبادئ المقررة أن ميزانيـة كل مجلس من المجالس النيابية يضعها المجلس وحده بغير أية مراقبـة من أى سلطة عملا بمبدأ الفصل بين السلطات الذى قرره الدستور المصرى .

يمثل البرلمان السلطة التشريعية فهو بهذه الصفة مستقل عن مصالح الحكومة غير تابع لأى وزارة من وزاراتها لا يتلقى من احداها أمرا وليس لمجلس الوزراء سلطان عليه وقد ذكر صريحا فى المادة ١٩ من الدستور بأن «يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبينا فيها طريق السير فى تأدية أعماله » وقد وضع المجلس لائحته فعلا ونص فيها على كيفية وضع ميزانيته ولم تكن الحكومة بعيدة عن ذلك فلم تشترك فى وضع ميزانيـة المجلس الأولى ولم يكن لديها أى شك فى استقلاله فى ادارة أعماله بنفسه بدليل ما جاء بالقرار الصادر فى أول مارس سنة ١٩٢٤ من رئيس مجلس الوزراء ووزير المالية ونص فيه على أن لكل من المجلسين طبعا حق تعديل ميزانيته على الصورة التى تلائم حاجة العمل .

وليس النظام الدستورى المصرى نظاما جديدا غير معروف فى أقطار الارض ولكنه نظام عريق مقرر فى بلدان العالم المتمدنة نقلناه عن تلك الأنظمة نقلا ومعظم مواده منقولة حرفيا عن الدستور البلجيكى فلا يمكن إذن تفسير أى حكم من أحكام دستورنا إلا على الوجه الذى فسرت به الدساتير التى أخذناه عنها مع الرجوع الى العرف والتقاليد البرلمانية التى تستند عليها والأمر المقرر فى البلاد الدستورية أن كل مجلس من المجالس البرلمانية مستقل استقلالا تاما مطلقا فى وضع ميزانيته وفى وضع النظم الخاصة بموظفيه و بأموره الداخلية عامة وهو يضع تلك الميزانية بنفسه من غير تدخل الحكومة بل من غير أن يتداخل المجلس الثانى فى بحثها وهم يعتبرون أن هذا الاستقلال شرط جوهرى لازم لتأدية المجلس وظيفته التشريعية مستقلا عن كل مؤثر خارجى فضلا عن أنه مما تقضى به القاعدة الدستورية الخاصة بالفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

وأن السلطة التشريعية وهى التى تمثل الأمة وتتولى الرقابة العامة على السلطة التنفيذية لا يمكن أن تكون خاضعة لأى رقابة فى شؤونها الداخلية من سلطة أخرى .

وقد أصبح هذا الحق مقررا لامحل للخلاف فيه بل ان الحكومة المصرية سلمت بهذا المبدأ حيث صرح وزير المالية بمجلسى الشيوخ والنواب فى جلسة ١٠ يوليو سنة ١٩٢٤ بأن الحكومة لا تعارض فى أن يضع كل مجلس ميزانيته بنفسه غير أنه نظراً لأن المجلس لم يكن قد وضع لنفسه لائحة خاصة بادارة أعماله فى داخليته وهى تلك اللائحة التى نص عليها فى المادة ١١٨ من اللائحة الداخلية فقد طلب الوزير أن يتبع المجلس فى وضع ميزانيته وفى شئون موظفيه ومصروفاته أحكام القوانين واللوائح المتبعة فى الحكومة وليس معنى هذا أن المجلس خاضع لأى سلطة فى الخارج وانما معناه أن المجلس اتخذ لوائح الحكومة بمحض ارادته وبقرار صادر منه يمكنه تعديله فى كل حين بقرار آخر لائحة خاصة له وهو الذى ينفذها ويطبقها ويفسرها فيما يتعلق به وعلى كل حال فان حقه فى وضع ميزانيته ثابت بلا نزاع .

على أن الحكومة لم تراع هذا المبدأ أيضا بل تعرضت لاستقلال المجلس نفسه فوضعت له ميزانية جديدة من تلقاء نفسها تختلف عن ميزانية العام الماضى فى كثير من بنودها .

فقد قررت فى الميزانية الجديدة تخفيض الاعتماد الخاص بأعضاء المجلس الى ثلاثة أخماسه مما يجعل مكافأة العضو ٣٠ جنيها بدلا من ٥٠ مع أن تلك المكافأة مقررة بقانون صادر من البرلمان ومصدق عليه من الملك بتاريخ ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٤ ومما لا نزاع فيه أن هذه المكافأة لا يمكن التعرض لها بدون اجراء تعديل فى القانون الصادر بخصوصها ولا يمكن أن يعدل قانون الا بقانون ولا يجوز اصدار القوانين الا من البرلمان وتلك مسألة واضحة لا تحتاج الى عناء وبحث فما دام القانون الصادر بالمكافأة قائما فلا يجوز اجراء أى تعديل فيها .

وقد قررت الحكومة فى البند الخاص بالموظفين بأن تلغى كل وظيفة تخلو حتى يصل المبلغ المخصص للموظفين الى ثلثيه وخفضت مصاريف الانتقال من ٧٥٠ الى ١٠٠ جنيه وربطت للاشتراكات بالسكة الحديدية مبلغ ١٠٠٠٠ جنيه الى غير ذلك من التعديلات .

وبالاجمال فقد تصرفت الحكومة ازاء مجلس الشيوخ كما لو كان فرعا من السلطة التنفيذية بل أقل من ذلك اذ الواقع أن كل فرع من السلطة التنفيذية يستشار قبل وضع ميزانيته ولم يؤخذ رأى المجلس فى شىء من ذلك .

ولم تقف الحكومة عند هذا بل أرسلت الى سكرتير عام المجلس خطابا مؤرخا فى ٧ مايو سنة ١٩٢٥ ضمنته أحكاما وتعليمات متعلقة بالميزانية وبالموظفين ونبهت عليه بأن يعمل بمقتضاها وجعلته مسئولا شخصيا أمامها عن المحافظة عليها .

وأعقبته بخطاب آخر مؤرخ فى ١٠ مايو سنة ١٩٢٥ مرسل من وكيل المالية المساعد الى سكرتير عام المجلس أيضا يبلغه ماقرره مجلس الوزراء بشأن ميزانية المجلس وموظفيه والتوفير منهم حتى يصل المخصص لهم الى الثلثين ويخطره بأن وزارة المالية ستطلب الى مختلف المصالح الأميرية مخابرة سكرتيرية المجلس اشغال ما يخلو لديهـا من الوظائف لكى يتسنى نقل ما يحسن نقله من عمال المجلس توصلا الى الفرق المطلوب .

والحكومة بعملها هذا اعتدت على استقلال المجلس اعتداء تاما فتجاهلت أن له مكتبا يدير أعماله وأن له رئيسا يمثله وأن له مراقبة تباشر حساباته وتشرف على موظفيه وأن له لوائح ونظما يسير عليها واعتبرته كأنه فرع من فروع السلطة التنفيذية وهوتابع لها تعطى أوامرها الى موظفيه مباشرة وتسير أعماله الادارية كيف شاءت وكل ذلك افتيات على المجلس بصفته ممثلا للسلطة التشريعية مستقلا فى ادارة أعماله .

وأنا الآن أمام أمرين الأول أن الحكومة اتخذت لنفسها السلطة التشريعية ارتكانا على المادة ٤١ من الدستور وأصدرت الميزانية العامة بمرسوم والأمر الثانى هو أن الحكومة بتعرضها لميزانية البرلمان وباصدارها تعليمات مباشرة الى سكرتير عام المجلس تعرضت لاستقلال المجلس ولما له من الحق فى وضع ميزانيته فعلا بل وفى التصرف فى أموره الداخلية وفى شؤون موظفيه .

والذى يدعو إلى إثارة هذه المسألة أن مراقبة المجلس مكلفة بمقتضى اللائحة الداخلية بمباشرة مصروفات المجلس والاشراف على موظفيه وهى تباشر المصروفات فى حدود الميزانيـة وتشرف على الموظفين فى حدود اللائحة الداخلية وقرارات المكتب ولكى يتسنى لها القيام بوظيفتها يلزم أن تعرف ما هى الميزانية التى يجب عليها تنفيذها والى أى جهة هى تابعة بخصوص موظفى المجلس طبقا للائحة الداخلية أم لوزارة المالية كما هو مضمون الخطابين السابق ذكرهما ؟

ولذا فانا نرفع الأمر إلى مكتب إدارة المجلس الذى هوصاحب السلطة العليا فى إدارة شؤون المجلس لينظر فى الأمر وليصدر للمراقبة قرارا تسير على مقتضاه .

١٤ مايو سنة ١٩٢٥ — محمد محمود خليل

مراقب المجلس

الرئيس — هل لأحد من حضراتكم اعتراض على قرار المكتب ؟

حضرة سعيد فهمى الروبى بك — ما هو مضمون هذا القرار ؟

الرئيس — أصدرت هيئة المكتب القرار المذكور لحماية الموظفين من تدخل الحكومة فى شؤونهم لأنها سبق لها فى أثناء العطلة البرلمانية أن تصرفت فى ميزانية المجلس كما تدخلت فى شؤون الموظفين بالنقل وبالانتداب . فأراد المكتب أن يحمى موظفى المجلس مما عساه أن يقع من اعتداءات الحكومة فى المستقبل . فهل توافقون حضراتكم على قرار المكتب ؟

موافقة عامة .

مجلس الشيوخ جلسة ١١ يونيه سنة ١٩٢٨

تقرير لجنة الداخلية

عن الاقتراح المقدم من معالى محمد شفيق باشا عضو مجلس الشيوخ بجواز المناقشة فى مشروعات القوانين عند تلاوتها للمرة الثالثة

قرر المجلس بجلسة ٥ مارس سنة ١٩٢٨ احالة هذا الاقتراح الى لجنة اللائحة الداخلية فأحيل اليها بتاريخ ٧ مارس سنة ١٩٢٨ لبحثه وابداء رأيها فيه .

وقد اجتمعت اللجنة فى يوم الثلاثاء ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ ونظرت فى هذا الاقتراح و بعد مناقشته والرجوع الى نصوص الدستور ولائحة المجلس الداخلية

قررت باجماع الآراء :

أولا — قبول هذا الاقتراح شكلا :

ثانيا — فى الموضوع أن الغرض من القراءة الثالثة لأى مشروع قانون انما هو اصلاح ما قد يلاحظ من مخالفة بعض نصوصه الموضوعة أو رفع ما يكون قد وقع من التناقض بين مواده أو بين أحكامه وأحكام قانون آخر معمول به .

أما اذا رأى أحد الأعضاء تعديلا فيما عدا ما ذكر فما عليه إلا أن يطلب فتح باب المناقشة بالتطبيق للائحة الداخلية قبل أخذ الرأى على مجموع القانون .

وأى هذا التفسير المستمد من أحكام اللائحة الداخلية يتحقق به ما أراده معالى المقترح من اقتراحه .

لذلك

اكتفت اللجنة بهذا التفسير .

رئيس اللجنة

محمد علوى الجزار

وقد وافق المجلس على هذا التقرير

ونص الاقتراح هو الآتى :

« جرت عادة مجلس الشيوخ من بدء افتتاحه فى مارس سنة ١٩٢٤ على اعتبار التلاوة الثالثة لمشروعات القوانين كمجرد واسطة لأخذ الرأى عليها وألا تكون تلك التلاوة سببا لاعادة المناقشة من جديد ، وأن كل ما للعضو هو أن يوافق أو لا يوافق على المشروع عند النداء باسمه (تراجع صفحة ١٦٣ من مجموعة مضابط دور الانعقاد الأول لمجلس الشيوخ سنة ١٩٢٤ عند ما نظر المجلس قانون مكافأة وامتيازات أعضاء البرلمان والصفحة ٨١ من مجموعة مضابط دور الانعقاد الثالث لسنة ١٩٢٦ عند ما نظر القانون الخاص بتأليف مجلس الأزهر الأعلى والصفحة ٢٩٨ من مجموعة مضابط دور الانعقاد الرابع سنة ١٩٢٧ عند نظر قانون الاحتياط ضد الكلب)

وحجة المجلس فى ذلك هى المادة (٧٩) من لائحته الداخلية تنص على أنه اذا تقرر قبول المشروع من حيث المبدأ بعد القراءة الأولى يشرع المجلس ثانية فى مناقشة مواده مادة فمادة ثم يتلى مرة ثالثة فى جلسة أخرى لأخذ الآراء على مجموعه ، وبما أن عبارة المناقشة لم ترد فى تلك المادة الا عند الكلام على القراءة الثانية ولم تذكر عندما تكلمت المادة على القراءة الثالثة فهى حينئذ ممنوعة .

ولقد حاول بعضهم الخروج على هذه العادة والمناقشة فى مواد المشروع عند التلاوة الثالثة فلم يفلحوا . ولم يسمح لهم المجلس باختراق هذا السياج الذى ضربه حول هذا التقليد من أول نشأته مع أنه ضعيف لا يقوى على البقاء بمجرد العمل فيه بأول معول .

يخيل الى أن التمسك بهذه العادة يجعل القراءة الثالثة عديمة الجدوى والزمن الذى يصرف فيها ضائعا سدى ، لأن التلاوة الثانية مادة فمادة والمناقشات التى حصلت أثناءها وما اتخذه المجلس من القرارات يبقى عالقا فى ذهن الاعضاء بأكثر مما تأتى به القراء الثالثة التى تحصل عادة بسرعة خاطفة وبكيفية تجعل الحادثة من أولها ألى آخرها مجرد تقليد لنظام تاريخى عتيق .

فى اعتقادى أن النظم البرلمـانية لم توضع عبثا وأن التلاوة الثالثة لم تشرع الا لغرض جدى وهو احتمال أن يرد خاطر جديد لأحد أعضاء المجلس يدل به على مواضع الخطأ فيما قرره المجلس عند القراءة الثانية خصوصا إذا كان ذلك العضو غائبا عن المجلس وقت تلك القراءة .

إن اعتقادى مستمد مما فرضته اللائحة الداخلية من جعل التلاوة الثالثة فى جلسة أخرى غير التى حصلت فيها التلاوة الثانية .

ذلك لأن العضو لا يحتاج فى تكوين الرأى بقبول المشروع أو رفضه الى القراءة الثالثة ولا الى تأجيلها لجلسة أخرى ، لأن ذلك التكوين تم فعلا أثناء المناقشات الطويلة الدقيقة التى حصلت عند التلاوة الثانية . ان الذى يحتاج اليه العضو حقيقة وهو بعيـد عن ضوضاء المناقشة فى الفترة بين التلاوتين الثانية والثالثة هو الاقتناع بصحة ما قرره المجلس فاذا تبين له العكس واهتدى إلى ما ينهض دليلا على خطأ ما تقرر فلماذا يحرم العضو من الادلاء بذلك الدليل أمام المجلس ، فلماذا يحرم المجلس نفسه من الاجتماع لما قد يقنع بالعدول عن قراره (تراجع صفحة ٢٩٨ وما بعدها من مجموعة مضابط دور الانعقاد الرابع لمجلس الشيوخ عند نظره القانون الخاص باتخاذ الاحتياطات ضد الكلب) .

أما اذا أجزنا المناقشة أثناء القراءة الثالثة مع اشتراط ألا تكون الا بشىء جديد لم يذكر فى المناقشات السابقة نكون قد أعدنا للقراءة الثالثة أهميتها التى حرمت منها وجعلناها عملا منتجا لا مجرد تقليد تاريخى كما هو حاصل الآن .

لم تأت المـادة (٧٩) من اللائحة الداخلية بنص صريح يمنع المناقشة أثناء التلاوة الثالثة . والقاعدة أن ما لم يمنع يباح . وكل ما ورد فى الدستور عن هذا الصدد هو ما جاءت به المادة (١٠٤) من أنه لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعـد أخذ الرأى فيه مادة مادة وحينئذ فاباحة المناقشة أثنـاء القراءة الثالثة مع الحصر السالف ذكره (وهو اشتراط الاتيان أسباب جديدة لم تذكر فى المناقشات السابقة) لاتتنافى مع المادة (١٠٤) من الدستور ولا تتعارض مع نص صريح فى اللائحة الداخلية .

وإذا كان الامر كذلك فلماذا نمنعها بحكم المادة بعد أن تبين وجه الضرر من التمسك بها .

ان اقتراحى هذا هو القاعدة التى يسير عليها مجلس النواب ، واستشهد بتصرفاته حديثا فى مشروعين نظرهما أخيرا فى شهر يناير سنة ١٩٢٨ وهما :

الأول — مشروع قانون انتخاب أعضاء مجالس المديريات — فلقد بدأ المجلس فى مناقشته مادة فمادة يوم الثلاثاء ٣ يناير سنة ١٩٢٨ وفرغ من المواد (١ و ٢) وشرع فى مناقشة المادة الثالثة فى جلسة الأربعاء ٤ يناير .

ثم استمر فى مناقشة المادة (٣) فى جلسة الاثنين ٩ يناير وفى جلسة ١٠ يناير أقر المجلس المواد ٣ و ٤ و ٥ و ٦ و ٧ وأخذ فى مناقشة المادة ٨

وفى جلسة ١١ يناير أقر المجلس المواد ٨ و ٩ و ١٠ وأخذ فى مناقشة المادة ١١

وفى جلسة ١٦ يناير سنة ١٩٢٨ انتهى المجلس من قراءة المشروع مادة فمادة .

وفى جلسة ٢٣ يناير سنة ١٩٢٨ كانت التلاوة الثالثة وأخذت الآراء بطريق المناداة بالأسماء ومع ذلك فقد حصلت مناقشات من جديد فى ست مواد من مواد القانون وهى الأولى والثالثة والرابعة والخامسة والثامنة والسادسة عشرة كما هو مذكور فى صحف ٤ و ٨ و ١٠ و ١١ و ١٢ من مضبطة الجلسة الحادية والعشرين .

ثانيا — مشروع قانون روضة الأطفال الذى بدأ مجلس النواب فى القراءة الثانيـة له فى يوم الثلاثاء ٢٤ يناير سنة ١٩٢٨ وانتهت المناقشة فى المادتين الأولى والثانية منه فى ذلك اليوم .

وفى جلسة الأربعاء ٢٥ يناير سنة ١٩٢٨ انتهى المجلس من قراءة القانون المذكور مادة فمادة.

وفى جلسة يوم الاثنين ٣٠ يناير سنة ١٩٢٨ أقر المجلس القانون بعد القراءة الثالثة ولكنه فى أثنائها وقبل أخذ الرأى بالمناداة بالأسماء سمح باعادة المناقشـة فى المواد ٢ و ٦ و ٧ و ٩ و ١٢ كما ترى ذلك فى الصحف ٨ و ٩ و ١٠ من مضبطة الجلسة الرابعة والعشرين .

لم يسمح المجلس فى هاتين الحالتين بالمناقشـة فقط أثناء التلاوة الثالثة بل تقبلت الرياسة كعادتها اقتراحات عديدة بتعديل بعض المواد ولم تكتف بأخذ الرأى على بعضها بطريقة القيام والقعود بل عمدت إلى طريقة المناداة بالأسماء لأخذ الرأى كما هو مبين فى صفحة (٨) من مضبطة الجلسة الرابعة والعشرين .

ان ما يتبعه مجلس النواب يقبله العقل بلا تردد و يتمشى مع قصد واضع لائحتنا الداخلية الذى صرح فى المادة (٣٦) منها بالعودة للمناقشة فى موضوع أخذت الآراء عنـه ، لأنه اذا تقدم طلب بالعودة للمناقشة فى موضوع مادة من مواد المشروع أثناء التلاوة الثالثة فان للمجلس عملا بتلك المادة ألا يحرم مقدّم الطلب إجابة طلبه حتى ولو أدى ذلك لعدم الاستمرار فى تلك التلاوة وأخذ الآراء

على المشروع عملا بالفقرة الثالثة من المادة (٣٤) من تلك اللائحة .

وللمجلس كل الحق فى ذلك لأن فى فتح باب المناقشة تمكينا له كما قال معالى أحمد على باشا من تدبر القوانين وانعام النظر فيها حتى يكون على بينة منها قبل التصديق عليها أو رفضها .

وتأييدا لاقتراحى هذا أذكر ما حصل عند ما نظر المجلس القانون الخاص باتخاذ الاحتياطات ضد الكلب فانى طلبت بعد القراءة الثالثة العودة للمناقشة فى احدى مواد القانون ومع أنى حظيت بالموافقة على طلبى الا أن ذلك كان استثناء لما جرى عليه المجلس .

ولقد اشترك فى المناقشة كثير من حضرات المحترمين أعضاء المجلس واتضح خطأ ما كان قرره المجلس من قبول التعديل الذى كانت أدخلته لجنة الصحة على مشروع القانون ، و بناء على اقتراح معالى شكرى باشا رجع المجلس عن قراره وتمسك بما أظهرته المناقشة الجديدة رغما من كل المعارضات الشديدة التى حصلت وكان أساسها عدم جواز اعادة المناقشة عند التلاوة الثالثة (تراجع صفحة ٢٩٨ وما بعدها من مجموعة مضابط دور الانعقاد الرابع لسنة ١٩٢٧ والصفحة ٥٢٣ ومابعدها تلك المجموعة) .

وعند رجوع المشروع من لجنة الزراعة وتلاوته فى المجلس للمرة الرابعة لم يعترض أحد على حضرة صاحب السعادة صفوت باشا عند ما فتح المناقشة فى موضوع جديد لم تسبق المناقشة فيه من قبل واشترك فى تلك المناقشة الجديدة كثيرون من حضرات المحترمين أعضاء المجلس (تراجع الصحف من ٥٢٥ إلى ٥٢٨ من تلك المجموعة) .

انى أقترح أن يصير الاستثناء الذى حصل فى هذه المرة هوالقاعدة وعدم المناقشة عند القراءة الثالثة يكون هو الاستثناء لا القاعدة .

وليس فى اقتراحى هذا تعديل للمادة (٧٩) من اللائحة الداخلية بل هو تفسير لها لكى تتفق الاجراءات فى مجلس الشيوخ مع ما هو معمول به فى مجلس النواب .

نعم ليست عبارة المادة (٧٩) وما يليها من لائحة مجلس النواب هى نفس عبارة المادة (٧٩) من لائحة مجلس الشيوخ الا أنهما اتفقتا على أن يكون أخذ الرأى فى مشروعات القوانين ثلاث مرات: الأولى بعد مناقشة الموضوع إجمالا والثانية بعد مناقشته مادة فمادة والثالثة بعد التلاوة الثالثة .

أسائل المعارض لاقتراحى هذا أن يخبرنى لماذا تجوز مناقشة المواد بالتفصيل فى مجلس النواب مرتين ليستا فى جلسة واحدة ولا تجوز تلك المناقشة أمام مجلس الشيوخ الا مرة واحدة ؛

أما القراءه الأولى وهى التى فرضتها اللائحة لبحث ومناقشة الموضوع إجمالا فقد دلت التجربة على أنها قليلة الأهمية ويعجبنى ما قيل بخصوصها فى مجلس النواب بجلسة ٣ يناير سنة ١٩٢٨ وهو:

« لا تصح مناقشة المبادىء المبنى عليها قانون معروض أمام المجلس قبل مناقشة القانون نفسه لأن فى ذلك مخالفة للائحة الداخلية ومضيعة للوقت بل تحصل المناقشة فى المواد مباشرة وذلك يجر طبعا لمناقشة المبادىء .

يتبين مما ذكر جميعه أن مجلس النواب يناقش المشروع مادة فمادة مرتين ليستا فى جلسة واحدة ، أما مجلس الشيوخ فلا يناقشه الا مرة واحدة فى جلسة واحدة .

ولذلك أقترح أن تباح المناقشة وتقديم الاقتراحات وطلب التعديلات أثناء التلاوة الثالثة كما هو حاصل أثناء التلاوة الثانية بشرط الاتيان بشىء جديد لم يذكر فى المناقشات السابقة وأن يؤخذ الرأى على المشروع مادة فمادة أثناء التلاوة الثالثة ثم على المجموع بعد الفراغ منها كما هو حاصل فى مجلس النواب .

مجلس النواب جلسة ١١ ديسمبر سنة ١٩٣٧

تقرير لجنة الشؤون الدستورية عن :

اختصاص لجنة الاقتراحات بحسب نص المادة ١٠٣ من الدستور والمادة ٧٥ من اللائحة الداخلية .

« قدم حضرة النائب المحترم محمد قرنى بك اقتراحا بمشروع قانون بشأن الأزياء التى تلبسها السيدات المصريات فى الطرق والأماكن العامة ، ولما أحيل هذا الاقتراح على لجنة الاقتراحات والعرائض ، نظرت فيه ثم قدمت تقريرا للمجلس بأن الاقتراح مقبول شكلا ، ولكن اللجنة ترى حفظه اكتفاء بما فى القانون العام من نصوص تكفل حفظ الآداب العامة

وقد تناقش المجلس فى هذا التقرير ، فرأى بعض حضرات النواب المحترمين أن اللجنة قد تجاوزت اختصاصها بالتعرض لموضوع الاقتراح والاشارة بحفظه . مع أن مهمتها مجرد التحقق من استيفاء الاقتراح من حيث الشكل للاجراءات المبينة فى الدستور واللائحة الداخلية . فاذا كان

الاقتراح غير مخالف لأحكام الدستور ومصوغا فى مواد ، ومؤيدا بمذكرة إيضاحية ، وجب على اللجنة أن تقترح على المجلس جواز النظر فيه .

ورأى بعض حضرات النواب المحترمين أن اللجنة يجوز لها أن تنظر فى موضوع الاقتراحات وأن تقترح على المجلس رفضها باعتبار أنها غير جديرة بالنظر ولا تستحق التقدير من حيث الموضوع .

وقد قرر المجلس إحالة الموضوع على لجنة الشؤون الدستورية لتحديد اختصاصات لجنة الاقتراحات ولتفسير المادة ١٠٣ من الدستور والمادة ٧٥ من اللائحة الداخلية .

وقد بحثت لجنه الشؤون الدستورية هذا الموضوع ، فوجدت أن مرجع الأمر فيه إلى المادة ١٠٣ من الدستور و إلى المادة ٧٥ من اللائحة الداخلية .

أما المـادة ١٠٣ من الدستور فتنص على أن « كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنه لفحصه و إبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه » .

"et de conclure s'ily a lieu pour la chambre de le prendre en consideration".

وأما المادة ٧٥ من اللائحة الداخلية فقـد أوجبت على لجنة الاقتراحات أن تقدم للمجلس تقريرا مختصرا بجواز النظر فى الاقتراح أو رفضه .

وهذان النصان مستمدان من لائحه داخلية قديمـة لمجلس نواب فرنسا . ذلك لأن الدستور الفرنسى اقتصر على النص بأن حق اقتراح القوانين يكون لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع أعضاء المجلسين . ولـكن اللائحة الداخلية لمجلس النواب التى صدرت فى ١٦ يونية سنة ١٨٧٦ نصت على أن اللجنة التى تفحص الاقتراحات تقدم تقريرا بجواز النظر فى الاقتراح أو رفضه رفضا باتا

"Le rapport conclu a' la prise en consideration ou rejet pur et simple"

و يلاحظ أن نص هذه المادة بقى معمولا به فى فرنسا الى سنة ١٩١٥ ثم حذف هذا النص و بطل ما كان يترتب عليـه من عرض مشروعات القوانين التى يقدمها الأعضاء على لجنة الاقتراحات ومن بحث اللجنة فيما إذا كان الاقتراح مما يجوز النظر فيه أو رفضه . ولقد اكتفت اللائحه الفرنسية الجديدة باحالة اقتراحات القوانين على اللجان الدائمة المختصة ومع ذلك فقد نقل الدستور المصرى جزءا من حكم المـادة الملغاة ، وتممت اللائحة الداخلية حكم هذه المادة ، وقد رجعت اللجنة الى ما قرره علماء القانون الدستورى تعليقا على المبـدأ الذى قررته المادة ٣٦ من

اللائحة الفرنسية القديمة ، فتبينت أن واضعى اللائحة قصدوا الى التفرقة بين مشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة ، والمشروعات التى تقـدم من الأعضاء ، لأن الحكومة لها أقلام ولجان تفحص لهـا مشروعات قوانينها وتردها الى أصولها ، ولا تقدمها إلا إذا كانت صالحة للمناقشة ، كما أن القوانين المقدمة من الحكومة على هذه الصورة مفروض فيها أنهـا تتفق غالبا مع ميول أغلبية المجلس . فعرضها على المجلس مفروض فيه تحقق الفائدة . أما الأعضاء فليس لهم أقلام ولا لجان لتحضير مشروعات القوانين التى يقترحونها ، كما أنه قد تقدّم قوانين تخالف فى روحها النظام القائم ، فطرحها للمناقشة عبث لا يجدى غير إضاعة الوقت ، ولذلك كان واجبا أن ينظر مبدئيا فيما إذا كان هنالك محل للنظر فى هذه المشروعات أم لا[1] ولذلك أجازوا للجنة الاقتراحات أن تدرس الاقتراحات المقدمة وتبدى رأيها من حيث جدية الاقتراح أو المشروع ونفعه وملاءمته لظروف الحال، كما أجازوا لها أن تقترح رفض المشروع إذا كان غير مدروس أو غير محكم ، بحيث لا يستحق مناقشة المجلس فيه[2] .

وعللوا ذلك بأن الغرض من بحث لجنة الاقتراحات اقتصاد وقت المجلس باستبعاد الاقتراحات الناقصة شكلا أو غير المستكملة لعناصر البحث الجدى فمهمة اللجنة ليست مقصورة على بحث الاقتراحات من حيث الشكل ، بل عليها أن تتناول بالبحث موضوع للتأكد من عدم مخالفته للدستور أولا ومن استحقاقه للنظر ثانيا[3] . وقد أجمع علماء القانون الدستورى على ما تقدم ، وأن حظروا على لجنة الاقتراحات أن تتعرض بالتفصيل لصميم الموضوع أو أن تشير بتعديلات فى الاقتراح ، وهذا هو سبب نص اللائحة الداخلية على أن تقرير اللجنة يجب أن يكون مختصرا

وقد أثيرت هذه المسألة عندنا فى جلسة ١٣ أبريل سـنة ١٩٢٤ فأصدر المجلس قرارا بأن للجنة الاقتراحات — فوق حقها فى نظر الاقتراحات شكلا — أن تبحث موضوع ما يعرض عليها من الاقتراحات لبيان ما اذا كان من الأهمية بحيث يستحق أن ينظر المجلس فيه

وقد تأيد هذا المعنى فى المناقشة التى دارت حول هذه النقطة فى جلسة ٢٠ يوليه سنة ١٩٢٦

---

(١) راجع مبادئ القانون الدستورى للأستاذين مصطفى الصـادق ووايت ابراهيم ص ١٢٠ وكتاب اسمان مبادئ القانون الدستورى جزء ٢ ص ٤٣٩ ، وكتاب بارتلمى وديز ص ٧٣٢ وأوجين بيير ص ٨٣٨ وديجوى جزء ٤ ص ٣٢٣ .

(٢) المراجع الفرنسية المتقدمة .

(٣) المراجع الفرنسية المتقدمة وكتاب الأوضاع البرلمانية للمرحوم فؤاد بك كمال ص ٨٠ .

حيث لاحظ دولة رئيس المجلس وقتئذ أن مهمة لجنة الاقتراحات أن تنظر أولا فيما إذا كانت الاقتراحات مقبولا شكلا أم لا ، وثانيا فيما اذا كانت صالحة للنظر أم لا [١] وهذا هو نفس المبدأ الذى أخذ به علماء القانون الدستورى حتى لا يزدحم جدول الأعمال بالاقترحات المضيعة للوقت [٢]

و يلاحظ أن هذا المبدأ قد ألغى فى فرنسا سنة ١٩١٥ فلم يبق هناك أثر للتفرقة بين مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة والتى يقترحها الأعضاء ، وكذلك ألغيت لجنة الاقترحات لهذا السبب . وعلة ذلك أن لجنة الاقتراحات كانت تبحث الاقتراحات بحثا سطحيا وغلب عليها فى قراراتها مجاملة المقترحين مراعاة لاعتبارات الزمالة ، ولذلك لاحظ مجلس النواب الفرنسى أن جميع الاقتراحات أصبحت تحظى بموافقه لجنة الاقتراحات ، وأن مرورها بهذه اللجنة تضييع للوقت فى غير نفع ظاهر .

ومع أن الدستور المصرى واللائحة الداخلية لمجلس النواب فى مصر قد وضعا بعد الغاء هذا النظام فى فرنسا ، فقد رأى واضعو الدستور أن يأخذوا فى مصر بالنظام الذى ألغى فى فرنسا وجاءت اللائحة الداخلية متممة لهذا النظام ، فأ كملت ما أغفله دستورنا من حكم المادة ٣٦ من اللائحة الفرنسية القديمة ، وذلك بأن نصت على أن لجنة الاقتراحات يجوز لها أن تقدم تقريرا برفض المشروع المقترح .

و يلزم مما تقدم أن الدستور واللائحة إنما قصدا إلى الانتفاع بهذه الأحكام واعطاء اللجنة حق إبداء الرأى برفض الاقتراحات ، حتى لا يزدحم جدول الأعمال بمشروعات مخالفة للدستور أو اللائحة الداخلية أو غير صالحة للنظر فيها لعدم جديتها أو لعدم إحكام وضعها أو لعدم ملاءمتها لظروف الحال .

وهذا المبدأ الذى أخذ به الدستور وأخذت به اللائحة الداخلية ظاهر النفع ولا يحتمل أن يترتب عليه أى ضرر ، لأن المجلس هوصاحب الرأى فى تقدير اللجنة ، فله أن يأخذ به و يرفض اقتراح القانون ، وله ألا يأخذ به وأن يقرر جواز النظر فيه .

ولهذا ترى لجنة الشؤون الدستورية أن لجنة الاقتراحات مختصة بأن تشير على المجلس برفض الاقتراحات لأسباب تتعلق بالموضوع ، و إن كان للمجلس أن يأخذ أولا يأخذ برأيها.

---

(١) راجع كتاب الأوضاع البرلمانية ص ٨٠ ومضبطتى الجلستين المشار اليهما .

(٢) أوجين بيير وبرتلمى وديز المراجع السابقة .

ولا حاجة الى القول بأن لجنة الشؤن الدستورية لم تتعرض فيما تقدم لموضوع اقتراح النائب المحترم قرني بك ، ولا لتقرير لجنة الاقتراحات وأقوال حضرة مقرر اللجنـة عن موضوع هذا الاقتراح بالذات ، لأن كل هذا خارج عن اختصاص لجنة الشؤون الدستورية ، ولذلك التزمت اللجنة أن تقتصر على بيان اختصاص لجنة الاقتراحات بصفة عامة و بقطع النظر عن موضوع الاقتراح » .

الرئيس — هذا التقرير خاص برى لجنة الشئون الدستورية فيما إذا كان من حق لجنة الاقتراحات أن تقرر ما اذا كان موضوع الاقتراح المحال عليها ، يصح عرضه على المجلس أم لا .

فهل توافقون على رأى اللجنة الوارد بتقريرها ؟

(موافقة عامة) .

مجلس النواب جلسة ١٨ يناير سنة ١٩٣٧

تقرير لجنة الشؤون الدستورية

عما إذا كان للاعضاء الحق فى تقديم اقتراحات برغبات تستلزم تشريعا

« قدم بعض حضرات النواب المحترمين اقتراحا بمنع دخول الخمر للقطر المصرى إلا لسبب شرعي ومعاقبة من يتجر فيها أو من يستجلبها من الخارج فأحيل هذا الاقتراح على لجنـة الاقتراحات والعرائض ، و بعد أن نظرت هذه اللجنة فى الاقتراح المذكور قدمت تقريرا قالت فيه : إن هذا الاقتراح يرمى إلى وضع نصوص تشريعية جديدة تمنع الاتجار فى الخمور واستيرادها ، وتقضى بمعاقبة من يقدم على مخالفة هذه النصوص ، فالاقتراح فى الواقع اقتراح بمشروع قانون لم تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها فى المادة ٧٣ من اللائحة الداخلية ، ولذلك رأت اللجنة أن الاقتراح غير مقبول شكلا . واستندت فى ذلك الى المادة ٧٣ من اللائحة الداخلية التى تنص على أن كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب ان يكون مصوغا فى مواد ومؤيدا

بمذكرة إيضاحية ، كما استندت الى المادة ٧٥ من اللائحة ، وهى التى تعطى اللجنة الحق فى أن تقدم تقريرا برفض الاقتراحات .

ولما عرض تقرير اللجنة على المجلس انقسم حضرات النواب الذين تكلموا فى الموضوع قسمين ، ففريق رأوا أن الاقتراح إنما كان اقتراحا برغبة يكفى فيه بيان الغرض وتحديد الرغبة بوضوح . وفريق رأوا أن كل رغبة تستلزم لتحقيقها من تشريع جديد يلزم أن تقدم فى صورة مشروع قانون .

وقد أيد حضرة مقرر اللجنة رأى اللجنة من وجوب تقديم الرغبات التى من هذا القبيل فى صورة اقتراحات بقوانين : بما أخذ به المجلس فى هذه الدورة وخاصة بما أخذ به المجلس فى نفس الجلسة عند نظر الاقتراح المتقدم من نائب محترم بطلب تعيين العمد بطريق الانتخاب لمدة خمس سنوات .

وقد رجعت اللجنه الى سوابق المجلس فى هذا الموضوع ، فتبين لها أنه لم يلتزم فيه رأيا واحدا ، بل كان يقرر أحيانا وجوب أن تقدم الرغبات التى تستلزم تشريعا فى صورة مشروعات قوانين ، ويقرر أحيانا أخرى اعتبارها اقتراحات برغبات ثم يحيلها على اللجان المختصة بها .

ومن الأمثلة على الرأى الأول ما قرره المجلس فى جلسة ٢٢ ديسمبر سنة ١٩٢٦ عند ما عرض عليه اقتراح أحد حضرات النواب بانشاء وزارة للتجاره والصناعة ، فقد قرر المجلس عدم قبول الاقتراح شكلا لأنه كان يجب أن يقدم فى صوره مشروع قانون .

ومن الأمثلة على الرأى الثانى ما قرره المجلس فى جلسة ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٦ عند ما عرض عليه اقتراح نائب محترم بتعديل التشريع الخاص بالمجالس البلدية والمحلية ، فقد اعتبر المجلس هذا الاقتراح اقتراحا برغبة وأحاله على لجنة الداخلية . وكذلك الحال فى جلسة ٢١ يوليه سنة ١٩٣٦ عند ما نظر المجلس فى اقتراحات لبعض حضرات النواب تقتضى تعديل قوانين التعليم — مع أنها لم تقدم فى صوره مشروعات قوانين إلا أن المجلس اعتبرها اقتراحات برغبات وأحالها على لجنة المعارف .

رجعت اللجنة الى أقوال علماء القانون الدستورى فى تعريف الاقتراح المقدم برغبة « Projet de résolution » والى سوابق الأمم الدستورية فى الرغبات التى تستلزم تشريعا جديدا ، فتبينت أن المتبع فى فرنسا وانجلترا قبول الاقتراحات برغبات ولو اقتضى تحقيقها

تشريعا جديدا ولم تقدم فى صورة اقتراحات بمشروعات قوانين — وممن تعرضوا لبحث هذا الموضوع أوجين بيير ، وقد رأت اللجنة أن تنقل عنه بعض فقرات توضح للمجلس الرأى المتبع فى فرنسا وانجلترا فى موضوع هذه الرغبات .

فقد جاء فى صفحة ٧٤ بند ٧١ من مؤلفه ما يأتى :

« إن حرية الوزراء فى تقديم الاقتراحات ليست كاملة على الدوام ، فقد تجىء اقتراحاتهم نتيجة لنصوص قانونية أو لرغبات بسيطة ومن المسلم أن أى مجلس من المجلسين يجوز له أن يدعو الحكومة إلى أن تتقدم بمشروع قانون . نعم إن الرغبات التى من هذا القبيل لا تلزم الحكومة ولكنها ذات قيمة أدبية وقد تكون لها فى بعض الأحيان قوة كاملة إذا أثيرت بسببها مسألة الثقة بالوزارة »

وقد استشهد أوجين بيير فى هامش المرجع السابق بما حصل فى مجلس العموم البريطانى فى سنة ١٦٩٦ إذ طلب المجلس من الحكومة أن تتقدم بمشروع قانون مقيد لحرية الصحافة ، من حيث إلزام أصحاب الصحف بالحصول على ترخيص باصدارها قبل إصدارها بالفعل . وقد لبت الحكومة الانجليزية رغبة المجلس ، فتقدمت بمشروع القانون فى بحر يومين من تاريخ القرار .

ومما لاشك فيه أن الحكومة تملك من الوسائل فى إعداد التشريع اللازم أكثر مما يملك مقدم الاقتراح ، ولذلك قالوا إن المجلس إذا قرر الموافقة على الرغبة فلا يكون لقرار حكم إلزامى تخضع له الحكومة ، بل يجوز لها أن تقدم للمجلس أسبابا تقنعه بالعدول عن هذه الرغبة . وزادوا على ذلك أن المجلس نفسه غير مقيد بقرار الموافقة على الاقتراح ، لأن صعوبات التنفيذ والتطبيق وانسجام التشريع لا تظهر إلا عند صيانة القانون . وقد يقرر المجلس رغبة من الرغبات ثم تظهر العقبات التى تحول دون تحقيقها عند بحث مشروع القانون الذى تعده الحكومة تحقيقا لرغبة المجلس ، ولذلك نرى أن مجلس العموم البريطانى رفض مشروع القانون المقيد لحرية الصحافة ، والذى أشرنا اليه آنفا مع أن الحكومة إنما قدمته تلبية لرغبة المجلس ، وذلك لأن المجلس تبين بعد التروى وترديد النظر فى النصوص المصوغة أن الأولى عدم تقييد حرية الصحافة وأن ضرر أكبر من نفعه .

ولقد جرى العمل باستمرار على إجازة تقديم الرغبات ولو اقتضت تشريعا جديدا ، ولم تقدم

فى صورة مشروعات قوانين. وقد حدث فى العهد الأخير أن قدم بعض النواب فى فرنسا اقتراحا برغبة يدعون فيه الحكومة إلى أن تقدم فى أقصر وقت ممكن مشروع قانون لتنظيم الدفاع البحرى على أن تعاون الحكومة فى إعداد المشروع لجنة غير برلمانية . ولما تناقش المجلس فى هذا الاقتراح أقر الرغبة مع حذف القيد الخاص بمعاونة اللجنة للحكومة باعتبار أن الحكومة هى صاحبة الحق فى أن تعد القوانين بالطريقة التى تراها و بمعاونة الأشخاص الذين تختارهم (راجع أوجين بيير supplément ١٩٣٥) .

ومن رأى لجنة الشؤون الدستورية أن يأخذ المجلس بالسوابق المتقدمة وأن يجيز الاقتراحات برغبات التى من هـذا القبيل ولو لم تقدم فى صورة مشروعات قوانين ، على أن يكون مفهوما أن قرارات المجلس بالموافقة عليها لا تكون ملزمة للحكومة ، وهو ماسبق أن قرره المجلس فى ظروف متعددة بالنسبة إلى جميع الرغبات الأخرى .

ومن رأى اللجنة أن اتباع هـذه الطريقة لا يتنافى مع أى نص ولا يترتب عليه أى ضرر . لأن النائب الذى يقدم اقتراحه بهذا الشكل إنما يرمى إلى توجيه نظر الحكومة إلى درس الموضوع والتقدم برأيها فيه إلى المجلس ، فاما أن تتقدم له بمشروع القانون ، و إما أن تتقدم بالاسباب التى تحول دون وضعه اما إذا أراد النائب الحصول على موافقة المجلس لالزام بوجهة نظره فليس أمامه إلا التقدم باقتراح مصوغ فى صورة مشروع قانون .

هذا وقد رأى اثنان من حضرات أعضاء اللجنة أن كل رغبة تستلزم تشريعا أو تعديلا لتشريع يجب أن تكون فى شكل اقتراح بقانون ،مستندين إلى أن التشريع هو من أخص أعمال مجلسى البرلمان ، وإلى أن إباحة تقدم الاعضاء بمشروعات قوانين فى شكل رغبات يعطل هذه الوظيفة ، وقد يجوز ألا تقبل الحكومة هذه الرغبات ، وهى غير ملزمة لها ، فيضيع بذلك الغرض المقصود من الرغبة » .

وقد وافق المجلس على هذا التقرير .

مجلس الشيوخ جلسة ٣ يناير سنة ١٩٣٧

التقرير الأول للجنة الحقانية

عن البحث فى موضوع جواز النظر فى أمور غير التى عينت فى مرسوم الدعوة لدور الانعقاد غير العادى

أحال المجلس بجلسته المنعقدة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ موضوع هذا البحث إلى اللجنة لدراسته وتقديم تقرير عنه .

فاجتمعت اللجنة بجلسات ٦ يناير سنة ١٩٣٧ و٢٧ يناير سنة ١٩٣٧ و١٥ فبراير سنة ١٩٣٧ ودرسته ، وفيما يلى تقريرها عنه :

أثير هذا الموضوع أثناء اجتماع المجلس فى دور الانعقاد غير العادي عند نظر مشروع معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر و بريطانيا العظمى إذ تقدم حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس افندى طلبا إلى الرياسة باستجواب معالى وزير الأشغال بشأن قناطر محمد على فرأت رياسة المجلس أن الدورة غير العادية قد خصصت لنظر مشروع المعاهدة فلم يدرج الاستجواب فى جدول الأعمال .

و بجلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ طرح حضرة الشيخ المحترم صاحب الاستجواب الموضوع على المجلس ليحتكم إليه و يصدر قراره فيه .

فقرر المجلس إحالة الموضوع إلى لجنة الحقانية لدراسته وتقديم تقريرها عنه .

استند حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس افندى فى تأييد وجهة نظره فى جواز نظر استجوابه أثناء انعقاد الدورة غير العادية إلى المادة ١٢٣ من الدستور التى تنص على أن :

« اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العاديه لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية » .

وأبدى حضرته أن الدستور لم ينص على قيد لحق العضو فى الاستجواب الذى هو بطبيعة أهم الأسس لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وان عبارة « لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظيفته الدستورية » الواردة فى المادة ١٢٣ من الدستور قصد بها المشرع المساواة فى تأدية الوظائف الدستورية فى الدورتين العادية وغير العادية .

وضرب أمثلة لتأييد وجهة نظره بما يجرى عليه العمل فى البلدان الاخرى فقال إن الدستور السويدى قيد سلطة الريشستات مجتمعا فى أثناء دور الانعقاد غير العادى بالنظر فى المسائل التى عينت فى الأمر الملكى دون سواها . أما فى فرنسا فمهما كان الغرض من الاجتماع غير العادى الصادر به دكريتو من رئيس الجمهورية فان للمجلسين مجتمعين مطلق الحرية فى نظر كافة المسائل التى يظن أن من المفيد بحثها وإصدار قرار بشأنها .

وأول ما تلاحظه اللجنة أن المادة ١٢٣ من الدستور التى استند اليها حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس فى تأييده وجهة نظره ترمى إلى غرض غير الذى رآه فالمقصود منها تنظيم العمل فى المجلسين فى حالة اجتماعهما بهيئة مؤتمر سواء أكانت الدورة عادية أم غير عادية وقصد المشرع ظاهر جلى إذ خشى أن يتصور فى هذه الحالة أن قيام المؤتمر خلال الدورة يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية عمله الذى كان يباشره قبل انعقاد المؤتمر . فاذا كان المجلسان منعقدين فى اجتماع عادى أو غير عادى وحدث ما دعا إلى اجتماعهما بهيئة مؤتمر وطالت مدته فان هذا لا يمنع كلا من المجلسين فى مزاولة عمله الأصلى فى الأوقات التى لا يكون فيها المؤتمر منعقدا .

على أنه من المسلم به أن لعضو البرلمان مطلق الحرية فى استعمال كافة حقوقه الدستورية حسب نص الدستور ، غير أنه يلاحظ فى حالة اجتماع البرلمان فى دور غير عادى أن الدعوة لهذه الدورة إنما توجه إذا جد أثناء عطلة البرلمان من الأمور الهامة أو الخطيرة ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ قرارات أو تدابير لا تحتمل التأخير وقد نظم الدستور الحالات التى من أجلها يدعى البرلمان لعقد دور غير عادى فنص فى المادة ٤٠ على أن :

« للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين ويعلن الملك الاجتماع غير العادى ».

ونص فى المادة ٤١ على أن :

« إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فان لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

فدعوة البرلمان إلى عقد اجتماع غير عادى توجبها الضرورة وحدها إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد مايوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير وعلى هذا الاعتبار يكون البرلمان والحكومة فى أثناء الانعقاد غير العادى فى شغل تام عن نظر أى مسألة أخرى لان الوقت مخصص بطبيعة الوضع وحسب نص الدستور لنظر المسائل التى من أجلها دعى البرلمان لعقد الدور غير العادى .

ومن غير المعقول أن يتصور فى حالة دعوة البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات والبدء فعلا بنظره أن يطلب اليه تأجيل البحث لينتقل إلى نظر موضوع آخر لاعلاقة ولا ارتباط له بالموضوع الأساسى محل الانعقاد غير العادى . خصوصا إذا كان الموضوع الآخر سيعرض على البرلمان متى جاء وقته الطبيعى المخصص لذلك .

على أن ذلك لا يمنع البرلمان إذا اجتمع فى دور غير عادى لنظر أمر معين بالذات من أن ينظر بعد الفراغ منه فى أمر آخر خطير مما يدخل تحت نطاق المادة ٤١ من الدستور إذا وافق على ذلك المجلس .

لذلك :

ترى اللجنة أنه فى أثناء اجتماع البرلمان لدور غير عادى يجب أن يخصص الوقت أولا لنظر المسائل التى من أجلها انعقد ذلك الاجتماع غير العادى فإذا ما انتهى منها جاز النظر فيما قد يجد من أمور خطيرة تتطلب العرض فى دور غير عادى مما يدخل تحت نطاق المادة ٤١ من الدستور إذا وافق على ذلك المجلس ؟

رئيس اللجنة

حسن نبيه المصرى

مجلس الشيوخ جلسة ١٧ مارس سنة ١٩٣٧

التقرير الثانى لجنة الحقانية

عن البحث فى موضوع جواز النظر فى أمور غير التى عينت فى مرسوم الدعوى لدور الانعقاد غير العادى

(المقرر حضرة الشيخ المحترم أحمد الديوانى)

أعادت اللجنة النظر فى التقرير الخاص بهذا الموضوع بجلسة ٧ مارس سنة ١٩٣٧ بناء على

قرار المجلس الصادر بجلسة ٣ مارس سنة ١٩٣٧ وفيما يلى تقريرها :

أثير هذا الموضوع أثناء اجتماع المجلس فى دور الانعقاد غير العادى عند نظر مشروع معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر و بريطانيا العظمى إذ قدم حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس افندى طلبا إلى الرياسة باستجواب معالى وزير الأشغال بشأن قناطر محمد على ، فرأت رياســة المجلس أن الدورة غير العادية قد خصصت لنظر مشروع المعاهدة فلم يدرج الاستجواب فى جدول الأعمال .

وبجلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ طرح حضرة الشيخ المحترم صاحب الاستجواب الموضوع على المجلس ليحتكم إليه ويصدر قراره فيه .

فقرر المجلس إحالة الموضوع إلى لجنة الحقانية لدراسته وتقديم تقريرها عنه .

استند حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس افندى فى تأييد وجهة نظره فى جواز نظر استجوابه أثناء انعقاد الدورة غير العادية إلى المادة ١٢٣ من الدستور التى تنص على أن :

« اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لايحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية » .

وأبدى حضرته أن الدستور لم ينص على قيد لحق العضو فى الاستجواب الذى هو بطبيعته أهم الأسس لرقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وأن عبارة «لايحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظيفته الدستورية » الواردة فى المــادة ١٢٣ من الدستور قصد بها المشرع المساواة فى تأدية الوظائف الدستورية فى الدورتين العادية وغير العادية .

وضرب أمثلة لتأييد وجهة نظره بما يجرى عليه العمل فى البلدان الأخرى فقال إن الدستور السويدى قيد سلطة الريشستات مجتمعا فى أثناء دور الانعقاد غير العادى بالنظر فى المسائل التى عينت فى الأمر الملــكى دون سواها . أما فى فرنسا فمهما كان الغرض من الاجتماع غير العادى الصادر به دكريتو من رئيس الجمهورية فان المجلسين مجتمعين مطلق الحرية فى نظر كافة المسائل التى يظن أن من المفيد بحثها و إصدار قرار بشأنها .

وأول ما تلاحظه اللجنة أن المادة ١٢٣ من الدستور التى استند إليها حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ افندى فى تأييد وجهه نظره ترمى إلى غرض غير الذى رآه فالمقصود منهــا تنظيم العمل فى المجلسين فى حالة اجتماعهما بهيئة مؤتمر سواء أكانت الدورة عادية أم غير عادية . وقصد

المشرع ظاهر جلى إذ خشى أن يتصور فى هذه الحالة أن قيام المؤتمر خلال الدورة يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية عمله الذى كان يباشره قبل انعقاد المؤتمر. فاذا كان المجلسان منعقدين فى اجتماع عادى أو غير عادى وحدث ما دعا الى اجتماعهما بهيئة مؤتمر وطالت مدته فان هذا لا يمنع كلا من المجلسين من مزاولة عمله الأصلى فى الأوقات التى لا يكون فيها المؤتمر منعقدا.

على أنه من المسلم به أن لعضو البرلمان مطلق الحرية فى استعمال كافة حقوقه الدستورية حسب نص الدستور، غير أنه يلاحظ فى حالة اجتماع البرلمان فى دور غير عادى أن الدعوة لهذه الدورة إنما توجه إذا جد أثناء عطلة البرلمان من الأمور الهامة أو الخطيرة ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ قرارات أو تدابير لا تحتمل التأخير وقد نظم الدستور الحالات التى من أجلها يدعى البرلمان لعقد دور غير عادى، فنص فى المادة ٤٠ على أن :

« للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين و يعلن الملك فض الاجتماع غير العادى » .

ونص فى المادة ٤١ على أن :

« إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور و يجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فان لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها قوة القانون » .

فدعوة البرلمان إلى عقد اجتماع غير عادى توجبها الضرورة وحدها إذا حدث فيما بين أدوار أدوار الانعقاد ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وعلى هذا الاعتبار يكون البرلمان والحكومة فى أثناء الانعقاد غير العادى فى شغل تام عن نظرية أية مسألة أخرى لأن الوقت مخصص بطبيعة الوضع لنظر المسائل التى من أجلها دعى البرلمان لعقد الدور غير العادى. على أن ذلك لا يمنع البرلمان إذا اجتمع فى دور غير عادى لنظر أمر معين بالذات من أن ينظر فى أمر آخر يرى المجلس ضرورة نظره لأن كلا من المجلسين يتمتع فى الاجتماع غير العادى بكافة حقوقه الدستورية وليس فى الدستور المصرى نص صريح يجعل البحث قاصرا على المسائل الواردة فى الدعوة للدورة غير العادية دون غيرها .

لذلك :

ترى اللجنة أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد فى الدعوة غير العادية لا يمنع من نظر أية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها .

تحريرا فى مارس سنة ١٩٣٧

رئيس اللجنة
حسن نبيه المصرى

مجلس الشيوخ جلسة أول نوفمبر سنة ١٩٣٧

التقرير الثالث للجنة الحقانية

عن البحث فى موضوع جواز النظر فى أمور غير التى عينت فى مرسوم الدعوة لدور الانعقاد غير العادى

قرر المجلس بجلسته المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ « أن تقدم لجنة الحقانية تقريرها عن هذا البحث بعد أن تبدى الحكومة رأيها أمامها على أن ينظر التقرير فى جلسة المجلس المقبلة »

فاجتمعت اللجنة فى يومى ٢٧ و ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٣٧ بحضور حضرة صاحب المعالى الأستاذ محمد صبرى أبو علم وزير الحقانية ، وقد أقرت اللجنة رأيها الذى سبق أن أيدته وأيدها فيه حضرة صاحب المعالى وزير الحقانية وسجل الرأى الذى أدلى به حضرة صاحب المقام الرفيع مصطفى النحاس باشا رئيس مجلس الوزراء بجلسة المجلس المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ وهو أن للمجلس الحرية التامة فى مراقبة سير أعمال الحكومة سواء أكان ذلك فى دور عادى أو غير عادى .

أثير هذا الموضوع أثناء اجتماع المجلس فى دور الانعقاد غير العادى عند نظر مشروع معاهدة الصداقة والتحالف بين مصر وبريطانيا العظمى إذ قدم حضرة النائب المحترم الشيخ لويس أخنوخ أفندى طلبا الى الرياسة باستجواب معالى وزير الأشغال بشأن قناطر محمد على فرأت رياسة المجلس أن الدورة غير العادية قد خصصت لنظر مشروع المعاهدة فلم يدرج الاستجواب فى جدول الأعمال .

وبجلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ طرح حضرة الشيخ المحترم صاحب الاستجواب الموضوع على المجلس ليحتكم اليه ويصدر قراره فيه .

فقرر المجلس إحالة الموضوع الى لجنه الحقانية لدراسته وتقديم تقريرها عنه .

استند حضرة الشيخ المحترم لويس فانوس أفندى فى تأييد وجهة نظره فى جواز نظر استجوابه أثناء انعقاد الدورة غير العادية الى المادة ١٢٣ من الدستور التى تنص على أن :

« اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية » .

وأبدى حضرته أن الدستور لم ينص على قيد لحق العضو فى الاستجواب الذى هو بطبيعته أهم الأسس لرقابة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية وأن عبارة « لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظيفته الدستورية » الواردة فى المادة ١٢٣ من الدستور قصد بها المشرع المساواة فى تأدية الوظائف الدستورية فى الدورتين العادية وغير العادية .

وضرب أمثله لتأييد وجهة نظره بما يجرى عليه العمل فى البلدان الأخرى وقال إن الدستور السويدى قيد سلطة الرشستات مجتمعا فى أثناء دور الانعقاد غير العادى للنظر فى المسائل التى عينت فى الأمر الملكى دون سواها . أما فى فرنسا فمهما كان الغرض من الاجتماع غير العادى الصادر به دكريتو من رئيس الجمهورية فان للمجلسين مجتمعين مطلق الحرية فى نظر كافة المسائل التى يظن أن من المفيد بحثها واصدار قرار بشأنها .

وأول ما تلاحظه اللجنة أن المادة ١٢٣ من الدستور التى استند اليها حضرة الشيخ المحترم لويس أخنوخ فانوس أفندى فى تأييد وجهة نظره ترمى الى غرض غير الذى رآه فالمقصود منها تقسيم العمل فى المجلسين فى حالة اجتماعهما بهيئة مؤتمر سواء أكانت الدورة عادية أم غير عادية وقصد المشرع ظاهر جلى اذ خشى أن يتصور فى هذه الحالة أن قيام المؤتمر خلال الدورة يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية عمله الذى كان يباشره قبل انعقاد المؤتمر . فاذا كان المجلسان منعقدين فى اجتماع عادى أو غير عادى وحدث ما دعى الى اجتماعهما بهيئة مؤتمر وطالت مدته فان هذا لا يمنع كلا من المجلسين من مزاولة عمله الأصلى فى الأوقات التى لا يكون فيها المؤتمر منعقدا .

واللجنة ترى أن لعضو البرلمان مطلق الحرية فى استعمال كافة حقوقه الدستورية وليس فى الدستور

ما يحد من هذا الحق فضلا عن أن التقاليد فى أغلب برلمانات العالم تسير على هذه الخطة .

وقد نظم الدستور حالات اجتماع البرلمان لعقد دور غير عادى فنص فى المادة ٤٠ « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين و يعلن الملك فض الاجتماع غير العادى » .

ونص فى المادة ٤١ على أن :

« إذا حدث فيما بين أدوار البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور و يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فان لم تعرض أو لم يقرها احد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون » .

و يلاحظ أنه لا يجوز أن يتقيد البرلمان بنظر المسائل الواردة فى مرسوم الدعوة غير العادية فقط فقد يحدث أن تكون قوانين قد صدرت فى الفترة بين صدور المرسوم واجتماع البرلمان أو أثناء اجتماعه فى الدور غير العادى وأن تكون أهميتها وخطورتها أشد وأعظم من أهمية المراسيم بقوانين التى دعى من أجلها البرلمان . فاجتماع البرلمان فى دور غير عادى لنظر أمر معين بالذات فى مرسوم الدعوة لا يمنع بحال من الأحوال من النظر فى أمر آخر يرى المجلس ضرورة نظره

لذلك

ترى اللجنة أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد فى الدعوى غير العادية لا يمنع من نظر أية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها ؟

رئيس اللجنة (بالنيابة)

كامل ابراهيم

ملحوظة : وافق المجلس على حذف كلمة ضرورة الواردة فى نتيجة التقرير .

مجلس النواب جلسة أول نوفمبر سنة ١٩٣٧

تقرير لجنة الشؤون الدستورية

عن موضوع ما إذا كان يحق للبرلمان فى دور انعقاده غير العادى أن ينظر فى مسائل لم ترد فى مرسوم الدعوة الى هذا الدور

أحال المجلس بجلسته المنعقدة فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ على لجنة الشئون الدستورية بحث ما إذا كان يحق للبرلمان فى دور انعقاده غير العادى أن ينظر فى مسائل لم ترد فى مرسوم الدعوة إلى هذا الدور .

وقد اجتمعت اللجنة فى يوم ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٣٧ وبحثت هذا الموضوع وانتهت ببحثها إلى ما يأتى :

نصت المادتان ٤٢ و ٩٦ من الدستور على أحكام دور الانعقاد العادى للبرلمان . أما الاجتماعات غير العادية فقد نص عليها فى مواد متفرقة ومن هذه المواد المادتان ٤٠ و ٤١

فالمادة ٤٠ تعطى الملك حق دعوة البرلمان الى اجتماعات غير عادية إذا اقتضت ذلك ضرورة ، أو إذا طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين .

أما المادة ٤١ فتنص على أنه « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور . ويجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له .... » .

وموضوع بحث اللجنة خاص بهذه المادة الأخيرة وان كان البحث يقتضى التعرض للأصول الدستورية التى استمد منها الدستور المصرى طرق الانعقاد العادى وغير العادى .

وقد رجعنا فى ذلك إلى محاضر لجنة الدستور وقابلنا نصوص الدستور المصرى بغيرها من نصوص الدساتير الأخرى واستقصينا الحكمة فى الأخذ بطريقة الانعقاد الدورى فى معظم الدساتير الحديثة وايثارها على طريقة الانعقاد الدائم ، وهى التى يترك فيها للبرلمان أن يحدد أوقات عمله وأوقات عطلته ، وكذلك استقصينا التقاليد الدستورية فى البلاد الأخرى وما إذا كانت

الأمم الدستورية فقد التزمت مراعاة العلة الأولى للنصوص الخاصة بأدوار الانعقاد أو لم تلتزمها مع بيان سبب عدم التزامها، وأشرنا إلى ما حصل من التطور فى نظام الانعقاد، وإلى ما إذا كان فى هذا التطور إخلال بأحكام النصوص الدستورية وإلى رأى علماء الفقه الدستورى فى قيمة نصوص الدستور الخاصة بأدوار الانعقاد. وكذلك عرضت اللجنة لما قيل وكتب فى هذا الموضوع وبخاصة للمذكرة التى أعدها سعادة الدكتور المحترم رئيس المجلس، ثم انتهت بعد البحث إلى النتيجة التى أثبتتها فى هذا التقرير.

رجعت اللجنة إلى أعمال لجنة الدستور فتبين أن هذه اللجنة لم تر الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم لأنها « تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية » ولذلك أخذت بطريقة الانعقاد الدورى لأن فيها راحة للسلطتين التشريعية والتنفيذية معا. وحتى لا تتعطل الأعمال العامة إذ يكون الوزراء فى مدة انعقاد المجالس النيابية دائما تحت تصرفها فتتعطل بذلك أعمالهم التنفيذية.

وقد ترتب على الأخذ بهذا المبدأ وضع النصوص الخاصة بدور الانعقاد العادى والنصوص الخاصة بالاجتماعات غير العادية.

وقد رجعنا إلى أعمال اللجنة فيما يختص بالاجتماعات غير العادية أى بنصوص المادتين ٤٠ و ٤١ من الدستور، فلم نعثر على شيء يمكن أن يعتبر حلا للمشكل القائم، إذ لم تتعرض اللجنة لحق البرلمان أثناء الاجتماعات غير الغادية وهل هو مقيد بموضوع الدعوة أو الغرض منها أو غير مقيد بهما، حتى أن أحد الأعضاء وجه سؤالا لرئيس اللجنة يستفهم ما إذا كان الاجتماع الحاصل بناء على طلب أغلبية الأعضاء يعتبر مطلقا أو خاصا بمسألة أو مسائل معينة محدد فى نفس الطلب، فلم يلق جوابا من الرئيس ولم تبحث اللجنة موضوع استفهامه.

وكذلك الحال فيما يتعلق بالاجتماع الحاصل بدعوة من الملك أو بالاجتماع الحاصل تطبيقا للمادة ٤١ فانه لم تجر أية مناقشة فيما إذا كان اجتماع البرلمان يعتبر محدود الغرض محدود الاختصاص أو لا يعتبر كذلك.

وظاهر مما تقدم أنه لا محل للاستناد الى أعمال لجنة الدستور فى ترجيح أحد الرأيين عملا بالقاعدة المشهورة « لا ينسب لساكت قول » وقد يكون سكوت اللجنة عن ابداء رأى أو اقتراح

نحن في هذا الموضوع مقصودا لتترك للتقاليد البرلمانية أن تتكيف بحسب أحوال الزمان وحاجاته، كما حصل في معظم البلاد الأخرى .

ولهذا اكتفت اللجنة بالنصوص التى اقتبستها من الدساتير الحديثة وهى التى لم يتعرض معظمها لمقصود الدعوة الى الاجتماعات غير العادية ولم تنص على تحديد الغرض من الدعوة ، ولا على الحد من اختصاصات البرلمان عند اجتماعه ، ثم جاءت التقاليد الدستورية فأكملت هذه النصوص ورسمت للبرلمانات طريق العمل .

وإذا جاز أن يستفاد حكم من عدم النص ، فهذا الحكم لا يكون إلا الاطلاق والعموم وعدم التقييد ، وبخاصة إذا لاحظنا أن الدساتير القليلة التى أرادت التقييد وعدم الاطلاق قد نصت على ذلك صراحة كالدستور السويدى مثلا .

وقد اطلعت اللجنة على مذكرة سعادة الدكتور المحترم رئيس المجلس فتبينت أنه يرى التفريق بين الاحوال المختلفة للاجتماعات غير العادية ، ومن رأيه تقييد اختصاص البرلمان عند دعوة الملك إياه سواء لضرورة اقتضت ذلك أو للنظر فى مراسيم بقوانين أصدرتها السلطة التنفيذية أما اذا اجتمع البرلمان بطلب من أغلبية أعضاء المجلسين فعندئذ يكون الاطلاق ويعود البرلمان كامل اختصاصه .

وقد بنى سعادته هذه التفرقة على ما يأتى :

أولا — أن الدستور نص على أن دعوة الملك تكون عند الضرورة أو عند صدور مراسيم لها قوة القانون فيما بين أدوار الانعقاد . أما الاجتماع الحاصل بناء على طلب أغلبية أعضاء أى المجلسين فقد اكتفى الدستور باشتراط الطلب ولم يقرنه بعلة أخرى .

ثانيا — أن الدستور المصرى يختلف فى ذلك عن الدستورين الفرنسى والبلجيكى ، لأن هذين الدستورين أعطيا رئيس الدولة حق دعوة البرلمان من غير أن يقيداه بضرورة أو بسبب معين.

وقد عنيت اللجنة ببحث هذا الرأى لأن سعادة الرئيس رتب عليه النتيجة الخطيرة التى انتهى اليها وهى عدم تقييد البرلمان إذا اجتمع بناء على طلب من الأعضاء وتحديد اختصاصه فى حالتى الاجتماع الأخريين ، كما رتب عليه وجوب عدم الأخذ بأقوال علماء الفقه الدستورى المجمعين على عدم تقييد اختصاص البرلمان ، وذلك بحجة أن النصوص الدستورية مختلفة وأن

هذا الاختلاف يقتضى بطبيعته عدم الاستشهاد بشراح الدستور الفرنسى .

أما السبب الأول وهو مقابلة النصوص الواردة فى شأن الاجتماعات غير العادية بعضها ببعض فلا ترى اللجنة أنه مؤد الى النتيجة التى ذهبت اليها المذكرة ، فالمذكرة تسلم بأن العطلة البرلمانية قد قصد بهـا مصلحة السلطة التنفيذية من حيث « تفرغها لمباشرة شؤون الحكم فى البلاد دون أن يكون لها من شواغلها البرلمانية ما يعطل أو يعوق هذا التفرغ » وظاهر من أعمال لجنة الدستور أن هذا هو الغرض الذى قصدت اليه ، كما يظهر منها أن حق السلطة التنفيذية فى دعوة المجلس كان فى نظرها حقا قويا مسلما ، بخلاف حق الأعضاء فى طلب الاجتماع ، بدليل أن لجنة وضع المبادئ العامة لم تخولهم هذا الحق ، وبدليل أن المناقشات فى اللجنة العامة كانت تميل الى تصعيب طلب الاجتماع على أعضاء البرلمان من حيث اشتراط أغلبية مخصوصة ومن حيث أن « تحرك الأعضاء من أنفسهم لا يتصور إلا للرغبـة فى إحداث أمور استثنائية خطيرة وذلك حقيق بالاحتياط التام » .

ومما تقدم يظهر بوضوح أن المقصود الأول من العطلة تمكين السلطة التنفيذية من التفرغ لأعمالها فترة طويلة ، وأن حق الملك فى الدعوة إلى اجتماع غير عادى كان حقا مسلما ولم يكن محل تردد أو تصعيب ، بعكس حق الأعضاء فى طلب الاجتماع ، ولا يعقل ، وهذه هى الحال ، أن يكون طلب الأعضاء أكبر أثرا وأعظم شأنا وأن يترتب عليه استعادة البرلمـان لكامل اختصاصاته من غير أن تقيد الدعوة بضرورة أو حالة طارئة ، فى حين أن دعوة الملك يجب أن تقيد بضرورة تعين فى مرسوم الدعوة ، والظاهر المتبادر أن الدستور لم يرد التفريق بين الحالين فيما يتعلق باختصاصات البرلمان ، ولو أراد التفريق لقيد حق البرلمان عند اجتماعه بناء على طلب أغلبية من أعضائه ، ولأطلق للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان من غير قيد لأن مقصود العطلة هو مصلحة هذه السلطة ، ولـكن الواقع أن تخويل الأعضـاء حق طلب الاجتماع قد تقرر فى المرتبة الثانية والحق بحق الملك فلا يجوز أن يكون له أثر أخطر ولا أكبر.

ولا فرق فى نظر اللجنة بين حكم المادة ٤٠ والمـادة ٤١ بسبب اشتراط الضرورة فى الأولى وصدور مراسيم لها قوة القانون فى الثانيـة ، لأن التدابير التى لا تحتمل التأخير هى نوع من أنواع الضرورة لا تملك معها الوزارة أن تتمهل فى اصدار المراسيم حتى ينعقد البرلمان .

أما السبب الثانى الذى استندت اليه المذكرة وهو اختلاف نصوص الدستور المصرى عن نصوص الدستورين الفرنسى والبلجيكى فحجة المذكرة فيه مقصورة على ورود عبارة «عند الضرورة» فى الدستور المصرى وعدم ورودها فى الدستورين .

ولا ترى اللجنة فى اغفال هذين الدستورين لعبارة « عند الضرورة » أية أهمية فى الموضوع إذ المفروض والطبيعى أن لا تعمد الحكومة الى عقد البرلمان فى فترة العطلة الا لضرورة ، فهذه الضرورة إن لم يقتضها هناك النص اقتضاها العقل ، والا كان عمل الحكومة استخفافا مجردا عن الفطنة والحكمة .

وليس أدل على ذلك من أن علماء الفقه الدستورى فى فرنسا لم يفهموا نصهم الا على هذا الوجه الذى قررناه فبينوا فى شروحهم أن الدعوة انما تكون طبعا عند قيام الضرورة .

مثال ذلك ما جاء فى ديجوى جزء ٤ صفحة ٢٤٠

"Le gouvernement a le droit de convoquer le parlement en session extraordinaire *quand il le juge à propos.* Le gouvernement a aussi le droit de convoquer le parlement en session ordinaire avant le second mardi de janvier. *quand il juge que les circonstances rendent cette convocation nécessaire*.

وأدل من ذلك ما جاء فى كتاب اسمان جزء ٢ ص ١١٥—١٥٧ عند تعرضه للأعمال التحضيرية للنصوص التى تتعلق بالاجتماع غير العادى ، فقد جاء فى المذكرة الايضاحية لهذه النصوص أن الاجتماعات غير العادية انما تحصل إذا اقتضت ذلك الظروف .

"Avec faculté d'avoir de sessions extraordinaires si les cirionstan ces l'exigent.

وظاهر من صفحة ١٥٧ ان اللجنة التى بحثت المشروع والمذكرة الايضاحية كتبت فى تقريرها :

« ونظرا الى أن الحكومة تسلم بحق البرلمان (أى حق الأعضاء فى طلب الاجتماع) عند الضرورة» .

"et considérant que le projet du gouvernement reconnaît tout au moins le droit des chambres en cas de nécessité."

ومن ذلك يتضح أن عبارة عند الضرورة وردت فى الأعمال التحضيرية الخاصة باجتماع البرلمان بناء على طلب الأعضاء . وفى هذا دليل لا يقبل الشك على أن الحال فى فرنسا كالحال فى مصر تماما ، بمعنى أن الدستور الفرنسى كما هو ظاهر من أعماله التحضيرية لا يرى فرقا بين ظروف الاجتماع فى جميع الأحوال ، وذلك لأن الأعمال التحضيرية تشترط قيام الضرورة حتى فى الاجتماعات التى تحصل بناء على طلب الأعضاء .

و يقوى صحة هذا ما جاء فى كتاب أوجين بيير ، وهو الكتاب الذى ترى مذكرة سعادة الرئيس عدم الاستشهاد بأقواله لاختلاف النصوص ، فقد جاء فى بند ٤٩٩ إن « حق رئيس الدولة فى الدعوة إلى اجتماعات غير عادية عندما تقضى ذلك ضرورات عامة حق مسلم فى جميع الدول ».

فهذا الشرط الذى أورده الدستور المصرى قد أورده جميع شراح الدستور الفرنسى وهو من مسلمات العقل ، فلا محل للقول بأن أقوال هؤلاء الشراح لا يجوز الاخذ بها لاختلاف النصوص .

ولا عبرة بما استشهدت به المذكرة مما جاء فى مقدمة دستور سنة ١٩٣٠ . ولا باضافة عبارة « عند الضرورة » على المادة ٤٠ فى هذا الدستور عند النص على حق الأعضاء فى طلب الاجتماع لأن اضافة هذه العبارة تحصيل حاصل ، بدليل أن هذه الضرورة مسلمة فى فرنسا بغير حاجة الى النص .

و يلزم مما تقدم أن التقاليد الدستورية فى فرنسا وغيرها يصح أن يؤخذ بها فى مصر ، وهذه التقاليد التى جرت بالاكثار من الاجتماعات غير العادية وبالترخيص للبرلمان ببحث كل ما يرى بحثه من المسائل تقاليد محمودة الأثر سجلها علماء الفقه الدستورى وأقروها و بينوا أسبابها ومزاياها، كما بينوا أنها لا تتعارض مع النصوص الدستورية ولا مع مقصود هذه النصوص .

فمن ذلك ما جاء فى كتاب أسمان جزء ٢ ص ١٦٢ و ١٦٣ من أن أصول القانون الدستورى تكاد تضمن للبرلمان عملا مستمرا ، فمن جهة نجد أن دور انعقاد البرلمان العادى لا يجوز فضه قبل الفراغ من تقرير الميزانية ، وتقرير الميزانية يمتد بالبرلمان عادة الى ما بعد الحد الأدنى المقرر للدورة العادية بوقت طويل، ومن جهة أخرى نجد أن هذا النشاط المستمر أصبح ضرورة من ضرورات الحكم البرلمانى فان الوزارة المسئولة لدى البرلمان عن السياسة العامة للدولة لا تستطيع أن تظل مدة طويلة غير متصلة بالبرلمان ولا خاضعة لرقابته .

وأضاف أسمان الى ما تقدم أن هذا الوضع هو الوضع الطبيعى الذى تقتضيه النظم الدستورية ومن رأيه أن هذه الضرورات والتقاليد الدستورية قد أضعفت من شأن النصوص الخاصة بأدوار الانعقاد حتى أصبح انعقاد البرلمان فى الواقع انعقادا دائما تتخلله فترة ضرورية للراحة .

وكذلك أشار الأستاذان بارتلمى ودييز فى كتابهما صفحة ٥١٧ الى هذا الموضوع واستخلصا من واقع الحال أن الأحكام الخاصة بأدوار الانعقاد قد تبدلت حتى أصبحت الاجتماعات غير

العادية وكأنها أدوار انعقاد عادية من غير مساس بالنصوص الدستورية .

وكذلك تناول أوجين بيير هذا الموضوع فى كتابه ص٥٥٣ وذيل الكتاب ص٦١٥ ومن رأيه أن البرلمان لا يتقيد بالغرض من مرسوم الدعوة ، وعلى ذلك فاذا اجتمع البرلمان كان له الحق فى معالجة جميع المسائل التى يرى بحثها والفصل فيها ، ولذلك جرت العادة بأن لا يبين فى مرسوم الدعوة الغرض من الاجتماع . وواضح من رأيه أنه يقرر هذا المبدأ كأصل عام من أصول النظم الدستورية إلا اذا نص دستور معين لأمة معينة على أن الاجتماعات غير العادية مقيدة بموضوع الدعوة الى الاجتماع وضرب لذلك مثلا الدستور السويدى .

وقد رجعنا الى الدستور السويدى فوجدنا فيه نصا صريحا بأنه لا يجوز للبرلمان أن يبحث إلا المسائل التى دعى الى الاجتماع لبحثها أو المسائل الأخرى التى يحيلها الملك عليه وكذلك الموضوعات المرتبطة بهذه المسائل ارتباطا تاما (راجع كتاب الدساتير الحديثة لدارست جزء ٢ ص ٤٩٧ وص ٥١٣) .

وتطبيقا للأصل المتقدم وهو عدم التقيد بموضوع الدعوة أو الغرض منها تناول الأستاذ أوجين بيير الموضوع من ناحية أخرى فى ذيل كتابه (Supplément ص ٦١٩ و ٦٢٠) وذلك عندما تكلم عن عقد البرلمان بعريضة تمضيها الأغلبية ، فقال : « إن هذه الاجتماعات لا تتقيد بالغرض الذى من أجله طلب الاجتماع . فاذا اجتمع البرلمان جاز للمجلسين أن يتوليا جميع الأعمال والإختصاصات المخولة لهما » .

***

ومجمل ما تقدم أن نصوص الدستور المصرى وأعمال اللجنة التى وضعته لا تقيد اختصاص البرلمان عند اجتماعه بصفة غير عادية كما قيدته دساتير أخرى قليلة ، وأن هذا التقييد لم يقم عليه دليل لا نصا ولا دلالة ، وأن مقابلة أحكام المادتين ٤٠ و ٤١ لا تفيد اختلافا ولا تفرقة ، وأن الدستور الفرنسى وإن أغفل ذكر الضرورة عند دعوة البرلمان لا يختلف عن الدستور المصرى فى شىء لأن نصوصه فهمت على أساس النصوص المصرية ، وأقوال علماء الفقه الدستوري الفرنسى والأعمال التحضيرية للنصوص الدستورية الفرنسية تفيد ذلك قطعا ، كما تفيد أن البرلمان لا يتقيد بالغرض من الدعوة الى الاجتماع .

يضاف إلى ذلك أن التقاليد الدستورية جرت باطلاق البرلمان من كل قيد عند اجتماعه إلا في احوال خاصة كحالة اختيار رئيس الدولة ، وأن هذه التقاليد أصبحت من لوازم الحكم النيابي وضروراته ، كما أنها أضعفت من شأن النصوص الخاصة بأدوار الانعقاد ، وأن العلماء وإن رأوا فيها تجاوزا عن المقصود الأصلي للنصوص إلا أنهم لا يرون أنها تتعارض معها ، أو أنها تعتبر تقاليد غير دستورية .

للأسباب المتقدمة رأت اللجنة أن تقدم رأيها بأنها لا تعتبر المجلس مقيدا بالأعمال التي وردت في مرسوم الدعوة

سكرتير اللجنة	رئيس اللجنة
محمود غنام	أحمد نجيب الهلالي

وقد وافق المجلس على هذا التقرير

مجلس النواب جلسة ٢٦ يوليو سنة ١٩٣٧

تقرير لجنة الشئون الدستورية

عن تلاوة نصوص المواد عند بحث مشروعات القوانين التي تنظر بطريق الاستعجال

المقرر — أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« أحال المجلس بجلسة الأمس على لجنة الشؤون الدستورية بحث نصوص الدستور واللائحة الداخلية لتتبين ما إذا كانت توجب التلاوة عند بحث مشروعات القوانين التي قرر المجلس نظرها بطريق الاستعجال .

وقد عقدت اللجنة لذلك جلستين إحداهما مساء الأمس والثانية صباح اليوم وقد رجعت في بحثها إلى الأعمال التحضيرية للدستور والى أقوال الشراح وعلماء الفقه الدستوري ، وهي تتشرف بعرض رأيها على المجلس الموقر :

لم تحدد المادة ١٠٤ من الدستور طريقة أخذ الرأي وتركت تنظيم ذلك للائحة الداخلية التي يضعها كل مجلس لنفسه .

واللائحة الداخلية لمجلس النواب فى المواد التى قررت طريقة المناقشة وأخذ الرأى فى مشروعات القوانين قد نصت على التلاوة ، ولكنها فى المادة ١١٥ الخاصة بالاستعجال جاء نصها غفلا من ذكر التلاوة وإن كان قد اختزل بعض الاجراءات .

ومن هنا ينفتح باب الاجتهاد للناظرين ، فالذين يرون وجوب التلاوة يربطون حكم المادة ١١٥ فى ذلك بالمادة ٨٩ تفاديا من الخلط بين المواد عند أخذ الرأى واستنادا الى رأى بعض الفقهاء وما جرى عليه العمل فى فرنسا .

والذين يرون عدم التلاوة يستندون الى خلو المادة ١١٥ من اشتراط التلاوة ويرون هذا مبررا بحالة الاستعجال وأن للمجلس أن يفسر لائحته الداخلية .

وترى اللجنة باجماع الآراء أن الموضوع المطروح عليها محل اجتهاد فيجوز للمجلس أن يقرر عدم تلاوة جميع المواد أو بعضها كما جرى بشأن مشروع قانون تحقيق الجنايات كما يجوز له أن يقرر العكس وليس فى الاخذ بأحد الرأيين خطأ » .

الرئيس — هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة) .

الرئيس — ليس لى باعتبارى رئيسا للمجلس إلا أن أعمل بما رأته اللجنة ولكنى اقترح على حضراتكم فيما يختص بمشروع قانون العقوبات الذى سيعرض الآن وأن تتلى المواد التى تناولها التعديل مع ذكر التعديلات التى أدخلت عليها حتى يتمكن المجلس من أداء عمله على الوجه الأكمل . فهل توافقون على هذا ؟

(موافقة عامة) .

مجلس النواب جلسة ٦ يولية سنة ١٩٣٦

تقرير لجنة الشئون الدستورية

عن عرض المراسيم بقوانين التى صدرت فى الفترة التى سبقت انعقاد البرلمان

المقرر : حضرة النائب المحترم الأستاذ أحمد نجيب الهلالى بك :

فى يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦ قدمت الحكومة إلى مجلس النواب ومجلس الشيوخ بيانا ، تذكر فيه أنها ستعرض على المجلسين ماصدر بعد انتهاء دور الانعقاد الأخير للبرلمان من مراسيم بقوانين وقد قدمت الحكومة مع البيان قائمة بهذه المراسيم ، ولكنها لم تودع تلك المراسيم المجلسين .

وظاهر أن الحكومة إنما قدمت البيان والقائمة المشار اليهما ، استنادا إلى المادة ٤ من الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ والى المادة ٢ من الأمر الملكى رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ بشأن النظام الدستورى للدولة .

أما المادة الرابعة من الأمر الأول فنصها كالآتى :

« تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هــذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل ولا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل إلا بقانون » .

وأما المادة ٢ من الأمر الثانى فنصها كالآتى :

« تظل أحكام المواد ٣ و ٤ و ٥ من هذا الأمر معمولا بها حتى ينفذ ذلك النظام » .

وقد بحثت اللجنة عما يراد بعرض المراسيم بقوانين ، وهل يجب فى عرضها أن تقدم نصوصها للمجلسين وتودع مكتبيهما ، أو أنه يجزى عن ذلك تقديم بيان عنها كالبيان الذى تقدمت به الحكومة فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ ، ويتلخص بحث اللجنة فيما يأتى :

تنص المادة ٤ من الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ على وجوب العرض . وكلمة «تعرض» الواردة فى النص العربى للمادة يقابلها بالفرنسية « تودع بمكتبى المجلسين .

Seront déposeé sur le bureau des deux chambres ”

ومن ذلك يؤخذ أن الأمر الملكى قصد إلى وجوب الايداع الفعلى .

ويلاحظ أن هذا النص — فيما يتعلق بالعرض — هو بعينه النص الوارد فى المادة ١٦٩ من الدستور بشأن القوانين التى كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية قبل وضع النظام الدستورى للدولة ، فقد نصت هذه المادة على ما يأتى :

« القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول « تودع بمكتبى المجلسين .

Seront déposées sur le bureau des deux chambres"

ولذلك رأت اللجنة أن تتبين كيفية العرض الذى قامت به الحكومة فى سنة ١٩٢٤ تنفيذا لهذه المادة ، فتبين من الاطلاع على مضبطة الجلسة الثالثة عشرة لمجلس النواب بتاريخ ٥ أبريل سنة ١٩٢٤ أن دولة رئيس الوزراء المغفور له سعد زغلول باشا قام فى المجلس وأدلى ببيان جاء فيه :

« يتشرف رئيس مجلس الوزراء بأن يعرض على مجلس النواب طبقا للمادة ١١٩ من الدستور الأعمال التشريعية التى يمكن اعتبارها من القوانين وكان الواجب عرضها على الجمعية التشريعية ثم قال دولته « ومرافق لهذه المجموعات الرسمية من سنة ١٩١٤ إلى سنة ١٩٢٤ وهى تحتوى على القوانين المشار اليها » .

وفى جلسة أول يوليه سنة ١٩٢٤ جرت مناقشة فى معنى العرض ، فقال دولة رئيس الوزراء إن العرض معناه تقديم القوانين إلى البرلمان وايداعها به ثم جرت مناقشة أخرى فى هذا الشأن فى جلسة ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ فقال دولة المغفور سعد زغلول باشا ، وكان وقتئذ رئيسا لمجلس « كلمة تعرض يقابلها فى النص الفرنسى كلمة تودع ، ولذلك فان تلك القوانين متى أودعت مجلس النواب حفظت قوتها ، لأنها لا تكون باطلة إلا اذا لم تودع المجلس .

ومما تقدم يؤخذ أن العرض فسر فى جلسات متعددة بأنه تقديم نصوص القوانين وايداعها المجلس ، وقد جرت الحكومة على ذلك وأخذ بهذا التفسير مجلس النواب .

وفى سنة ١٩٢٦ جرت الحكومة على هذه السابقة أيضا ، ففى الجلسة الأولى لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ ١٠ يونيه سنة ١٩٢٦ تليت مكاتبة من دولة رئيس مجلس الوزراء هذا نصها :

« أتشرف بأن أعرض على مجلس النواب المراسيم التى لها قوة القانون والتى صدرت منذ دور الانعقاد العادى فى سنة ١٩٢٤ وهى مودعة فى مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية عن الثلاثة الأشهر الأخيرة لسنة ١٩٢٤ وفى مجاميع التسعة الأشهر الأولى لسنة ١٩٢٥ أما ما صدر فى الثلاثة الأشهر الأخيرة لسنة ١٩٢٥ وفى جزء سنة ١٩٢٦ السابق على دور الانعقاد الحاضر فهو معروض فى أعداد الوقائع المصرية التى نشر فيها والمجاميع وأعداد الوقائع مرفقة بهذا » . وقد تولت الحكومة فعلا طبع هذه القوانين فى مجموعات خاصة وزعت على الأعضاء .

وأما فى سنة ١٩٣٠ فقد أشير فى مضبطة الجلسة السابعة لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ ٢٩ يناير سنة ١٩٣٠ إلى بيان من دولة رئيس مجلس الوزراء هذا نصه :

« أتشرف بأن أعرض على مجلس النواب ما اتخذ من الاجراءات التشريعية فى مدة تعطيل البرلمان (من ١٩ يوليه سنة ١٩٢٨ لغاية ٣١ ديسمبر لسنة ١٩٢٩) ليرى فيها رأيه »

ولم تقدم الحكومة للمجلس نصوص الاجراءات التشريعية ، ولم تودعها مكتب المجلس ، مكتفية بقائمة بهذه الأعمال ، كالقائمة التى تقدمت للمجلس فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦

وقد يظن أول وهلة أن هذه سابقة بعدم ايداع نصوص القوانين يصح القياس عليها ، ولكن الواقع غير ذلك ، ذلك لأن الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ القاضى بحل المجلسين وتأجيل الانتخابات ثلاث سنوات قابلة للتجديد قد نص فيما نص على ما يأتى :

« أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى تؤجل اليها الانتخابات فسنتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون »

و يلاحظ أن الأمر الملكى المذكور القاضى بحل المجلسين لم ينص على وجوب عرض الأعمال التشريعية على البرلمان عند انعقاده ، ولذلك لم يكن العرض أو الايداع واجبا بحال من الأحوال . فلا هو واجب بمقتضى هذا الأمر ، ولا هو واجب بمقتضى نصوص الدستور ، لأن المادة ٤١ من الدستور لا تتعرض إلا للمراسيم بقوانين التى تصدر فيما بين أدوار الانعقاد . ويلزم مما تقدم أن الحكومة لم تكن ملزمة بعرض هذه القوانين أو ايداعها . حتى تلتزم طريقة العرض أو الايداع التى جرت عليها سائر الحكومات ، ولذلك انحصر البحث فى تعرف قيمة هذه القوانين من الوجهة الدستورية ، فاما أن تكون قد صدرت صحيحة . وفى هذه الحالة تبقى نافذة المفعول ولو لم

أو تودع المجلس ، و إما أن تكون قد صدرت باطلة . وفى هذه الحالة لا يصححها عرض أو إيداع .

وقد أخذ المجلسان بالرأى الثانى ، واعتبرا هذه الاجراءات التشريعية باطلة وأخذت محكمة النقض والابرام بغير هذا الرأى واعتبرتها صحيحة ، ولم يتعرض أحد لطريقة العرض أو لوجوب العرض لعدم تأثير ذلك فى صحتها أو بطلانها فهى إما باطلة ، و إن أودعت ، و إما صحيحة ، و إن لم تودع . أما البيان الذى قدمته الحكومة للمجلسين فى سنة ١٩٣٠ فقد قصد إلى إثارة موضوع الصحة أو البطلان فى ذاته ، ولذلك طلبت الحكومة من المجلس أن يرى رأيه فى هذه الاجراءات .

ومما تقدم يؤخذ أن طريقة غرض الحكومة لتلك الاجراءات لا يصح أن تعتبر سابقة يقاس عليها ، لأن العرض لم يكن مشترطا فى ذاته ، ولأن بيان الحكومة لم يقدم لمثل الغرض الذى نصت عليه المادة ١٦٩ من الدستور أو المادة ٤ من الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ .

و يؤكد ما تقدم ما جرت به السوابق الدستورية بعد ذلك ، حتى فى ظل دستور سنة ١٩٣٠ فان دولة رئيس الوزراء ألقى فى الجلسة الأولى لمجلس النواب المنعقدة بتاريخ ٢٠ يونيو سنة ١٩٣١ بيانا قال فى آخره ما يأتى :

« وبمقتضى هذه المادة تشرفت بأن أودعت سكرتيرية المجلس كافة القوانين التى صدرت منذ ٢١ يونيه سنة ١٩٣٠ إلى الآن » .

و يلاحظ أنه أودع هذه القوانين تطبيقا للمادة الخامسة من الأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ ونصها مماثل تماما لنص المادة ٤ من الأمر الملكى رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤

وبهذه المناسبة لا يفوتنا أن نلاحظ كذلك أن الحكومة أودعت بالفعل فى سنتى ١٩٣٢ و١٩٣٣ مجموعات المراسيم بقوانين التى صدرت فى هاتين السنتين فما بين أدوار الانعقاد .

ومما تحسن الاشارة اليه كذلك ما جاء على لسان دولة على ماهر باشا فى مجلس النواب بجلسته المنعقدة فى ١٨ يناير سنة ١٩٣٢ وكان دولته وقتئذ وزيرا للحقانية ، فقد تعرض دولته فى هذه الجلسة لبيان ماهية العرض فقال :

« العرض هو مجرد الايداع فى نظر الشارع سواء أكان فى دستور سنة ١٩٢٣ أو فى دستور

سنة ١٩٣٠ والملحوظ فى العرض أمران : الأول من جانب الوزارة والثانى من جانب البرلمان . . ومن واجب الاحترام للهيئة التشريعية أن تتقدم اليها بهذه المراسيم وتودعها المجلس » .

ويلزم مما تقدم أن جميع السوابق الدستورية تؤيد وجوب الايداع الفعلى .

ومع ذلك فان بيان الحكومة الذى قدمته فى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ تلى فى مجلس النواب ، ولم يتل فى مجلس الشيوخ ، فلا الحكومة تلته ولا رئيس مجلس الشيوخ أمر بتلاوته . ويؤخذ من ذلك أن التلاوة لم تحصل فى مجلس الشيوخ إلى الآن ، وأن الايداع لم يحصل فى أى مجلس من المجلسين .

ويلاحظ أن العرض أو الايداع فى البلاد الدستورية الأخرى يحصل باحدى طريقتين ، فأما أن تلقى الحكومة بيانا فى المجلس وتقدم الأعمال إلى المكتب أو المنبر (بالفرنسية Tribune ; bureau وبالانجليزية Table وأما أن تقدمها بخطاب ، يأمر رئيس المجلس بتلاوته فى الجلسة ، كما يعلن ايداع النصوص . وفى الأحوال التى لا يشترط فيها تقديم النصوص ينص على أن تقدم الحكومة كشفا أو قائمة او بيانا (État)

وفى بعض البلاد الدستورية يشترط أن تقدم الحكومة أكثر من صورة مما يودع أو يعرض .

وقد انعقد اجماع الثقات فى القانون الدستورى والأوضاع البرلمانية ، على أن الاجراءات الشكلية ذات أهمية كبرى وبخاصة فى المسائل التشريعية ، لأن اجتماع عدد كبير من النواب أو الشيوخ لبحث المسائل يقتضى تحديد الاجراءات وضبطها والعناية باتباعها اتباعا دقيقا . وهذه الاجراءات والتدابير الخاصة واجبة المراعاة بدقة تامة حتى يؤمن الانتظام فى العمل والقصد فى الوقت . ولهذا قرروا أن اغفال أى اجراء من الاجراءات الشكلية فى شئون القانون العام يقتضى البطلان حتما .

يضاف الى ما تقدم أن العمل قد جرى فى البلاد الدستورية عند خلو رياسة الدولة باعتبار مجلسى البرلمان — بمجرد اعلان الخلو — مجرد هيئة انتخابية يقتصر عملها على اختيار رئيس الدوله الجديد ، ولذلك أوجبوا أن يرفع رئيس كل مجلس جلسة المجلس الذى يرأسه بمجرد اعلان الخلو ، كما أوجبوا عدم مباشرة أى عمل آخر ، بما فى ذلك الموافقة على محاضر الجلسات وعدم النظر فى أى اقتراح حتى يتم اختيار الرئيس الجديد ، ومتى حلف الرئيس الجديد اليمين وجب على الوزارة أن تقدم استقالتها .

فلما تقدم كله ، ترى اللجنة أن بيان ٨ مايو سنة ١٩٣٦ الذى تلى فى مجلس النواب لم يكن عرضاً صحيحا كاملا للاعمال التشريعيه (ووافقها المجلس على ذلك)

محتويات الجزء الثـــانى

بيـــــان الخطأ والصواب

الخطأ	الصواب	صفحة	سطر
مخصوصين	مخصوصه	١٠	٢١
١٩٢٨	١٢٨	١٢	١٤
حضرة بك	حضرة بدوى بك	٣١	٢٦
جديرة	جديده	٥٧	٨
لان	لأى	٨٠	١
بين	بعـــد	١١٥	١١
مسؤولية	مسؤوليته	١١٨	٢٥
فثارت الهامة	فثارت المناقشة الهامة	١٢٦	٢٢
له كان	له الحق	١٣٧	٤
قراره	قرراه	١٣٧	٢١
ألم	ام	١٤٦	٢٦
أدى	ادرى	١٦٩	٢٣
مرماما	مرماها	١٧٤	٢٧
فتعوض	فتمرض	١٨١	٢٥
لداولة	الدولة	٢١٢	١٤
العربيـــة	العرفية	٢١٤	٢٤
أصياء	اوصياء	٢٣٩	١
الـكتاب	الا كتتاب	٢٦٩	١٢
الشقة	الثقـــة	٢٨٢	٢٢
يصح	يصسح	٢٨٢	٢٦
ايترك	أن يترك	٢٨٤	٨
احياة	احياء	٢٨٦	١٨
ينتخب أعضاؤه طبقا	ينتخب أعضاؤه طبقا	٣٣٧	١٢
كما أكثر	كما يكون أكثر	٣٦٩	٢٣
المستووب	المستجوب	٤٨٦	١٠
الاستوواب	الاستجواب	٤٨٦	١٢
يمنح	يمنع	٤٩٣	١٦
جديه	جديته	٤٩٧	١١
ينعقد المجلس من	ينعقد من	٥٣٥	٢٢
لمجلس النواب	لمجلس المديرية	٥٣٥	٢٧





